

미국의 한반도 정책과 통일문제

박영호

Korea Institute for National Unification

KINU

통일연구원

미국의 한반도 정책과 통일문제

인 쇄 2004년 12월

발 행 2004년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한연구실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2525 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 5,500원

© 통일연구원, 2004

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

미국의 한반도 정책과 통일문제/ 박영호. — 서울 : 통일연구원, 2004
p. : cm. — (연구총서 ; 04-12)

참고문헌수록
ISBN 89-8479-256-X 93340

320.911-KDC4
330.95193-DDC21

CIP2004002247

미국의 한반도 정책과 통일문제 ▶▶▶

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

I. 서론	1
II. 미국의 한반도 정책 변화	5
1. 1970년대 이전	5
2. 1970~80년대	12
3. 1990년대 이후	24
III. 미국의 신안보전략과 한반도 통일문제	41
1. 안보전략 환경 변화	41
2. 미국의 동북아전략과 한반도 통일문제	48
3. 한·미관계의 갈등구조	59
IV. 한반도 통일문제에 대한 인식	67
1. 북한에 대한 인식	67
2. 한·미관계에 대한 인식	71
3. 한반도 통일과 미국의 역할	76
V. 한·미 협력 방향	83
1. 한·미관계의 미래	83
2. 통일추진과 한·미 협력 방향	91
VI. 결론	103

부 록	107
참고문헌	113
최근 발간자료 안내	123

표 목 차

〈표 IV-1〉 한국사회내의 대미감정 변화	73
-------------------------------	----

서론

I

한반도와 미국의 조우는 19세기 중반으로 거슬러 올라간다. 1882년 5월 22일 조선과 미국간에 수호통상조약이 체결되었으나, 미국은 조선과의 양자관계에 별로 관심을 갖지 않았다. 오히려 미국은 1905년 7월 27일 일본과 비밀리에 맺은 합의각서를 통해 미국의 필리핀 침략 인정과 일본의 대한제국에 대한 종주권 인정을 교환하였다.¹ 미국은 일본제국주의를 패퇴시키면서 한반도문제에 관여하게 되었다.

특히 한국과 미국은 6·25전쟁을 계기로 동맹국가가 되었고, 한국은 세계에서 미군이 전진배치 주둔되어 있는 소수 국가 중의 하나가 되었다. 그 이후 오랜 기간 동안 한·미 동맹관계는 한국의 안보는 물론 정치·경제 등 제반 분야에서 일종의 상수적인 역할을 하였다. 미국은 한반도에 어떠한 이익을 가지고 있는가? 한국에게 미국은 어떠한 나라인가? 미국은 소련과 함께 한반도를 분단시킨 '제국주의' 세력인가, 아니면 민주화된 한국의 오늘을 있게 하는 데 많은 도움을 준 나라인가? 한국 사회의 민주주의의 심화 발전과 함께 미국에 대한 논의가 활발하다.

¹ 이 비밀 합의각서는 당시 미 전쟁부 장관 태프트(William Taft)와 일본 수상 가스라 타로(桂太郎) 사이에 서명되어 흔히 태프트-가스라 밀약으로 불린다.

부시(George W. Bush) 대통령 행정부 출범 이후 미국은 ‘힘의 우위’에 기반을 둔 외교안보정책을 추진하였다. 이러한 정책은 9·11 테러 사태를 계기로 더욱 강화되었다. 2002년 9월 발표한 국가안보전략에서 미국은 자국의 힘과 영향력의 압도적인 우월성을 주장하고 테러와 대량살상무기 확산을 방지하기 위해 필요할 경우 선제공격을 행사할 수 있음을 천명했다.² 미국의 현실주의적 국제주의에 입각한 외교안보정책은 국제적 연대를 증시하면서도 여전히 자국이 주도적인 영향력을 행사하고자 한다. 미국은 테러와의 전쟁의 승리와 전력의 변혁(force transformation)을 동시에 구체화하는 국가안보전략을 추진하고 있다.³

그러나 부시 행정부의 일방주의 성향의 외교정책 및 이라크 전쟁 수행과정에서 미국의 패권적 영향력에 대한 국내외의 비판이 증대되고, 한국에서도 반미주의가 과거보다는 뚜렷하게 나타나고 있다. 2002년을 전후로 하여 한국 사회에서는 미국의 이미지가 급격히 나빠졌다. 오랜 기간 동안의 긴밀한 한·미 동맹관계 속에 가장 가까운 우방으로 간주되던 미국은 이제 한국의 통일의 후원자로서가 아니라 통일의 방해자로서까지 인식되고 있다.⁴

한편, 미국의 對한국인식 변화를 포함한 국내외 환경변화는 미국의 한반도정책의 변화에 영향을 미치고 있으며, 미국의 안보전략 및 한국의

² The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002, September 2002.

³ Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress*, 2002.

⁴ 2004년 2월 16일 전국 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시된 한 여론조사에서는 남북통일에 가장 장애가 되는 나라를 묻는 질문에 미국이 46.3%를 차지한 데 반해 북한은 25.1%로 나타났다. 민주평화통일자문회의사무처, 『통일논의 리뷰』, 통권 제9호, 2004년 1/4분기 (2004.4), p. 141. 민주평화통일자문회의가 여론조사 전문기관에 의뢰하여 2004년 5월에 전국대학생 1270명을 대상으로 한 조사에서도 미국은 주변4국 중 일본(35.7%), 중국(10.3%), 러시아(5%)보다 훨씬 한반도 통일에 적대적인 국가(49.1%)로서 평가되었다. 『조선일보』, 2004년 6월 3일.

대미 인식 변화와 맞물려 한·미동맹의 성격도 변화가 예상되고 있다. 신보수주의자들(Neo-cons)의 주장처럼 이라크 전쟁을 수행한 부시 행정부가 북한에 대해서는 군사력 사용을 시행하지 않고 있으나,⁵ 군사혁신에 토대를 둔 해외주둔 미군재배치 계획의 추진에 따라 주한미군의 재배치도 진행되고 있다.

이에 따라 현실적으로 한반도문제에서 미국이 여전히 매우 중요한 영향력을 발휘하고 있으나, 그 영향력의 성격과 역할에 대해서는 긍정적 및 부정적 평가가 공존하고 있으며, 과거의 전통적인 해석과는 다른 해석이 부각되고 있다. 즉 한국이 더 이상 미국의 안보우산에 의존할 필요는 없으며 미국의 주한미군 주둔은 한국의 이익을 위해서라기 보다는 자국의 이익을 위한 것이라는 주장도 제기되고 있다. 그러나 다른 한편에서는 한·미 양자관계가 과거의 군사안보동맹 중심에서 정치, 경제, 심리적 요소를 포괄하는 새로운 동맹관계로 발전해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 특히 한국의 국가발전과 국제적 위상의 제고, '민족주의'적 자존심의 발흥 등에 따라 한·미관계를 과거의 계서적인 관계로부터 '수평적'인 관계로 전환시켜야 한다는 요구가 거세다. 이러한 요구는 한·미 동맹관계를 비대칭적 관계로부터 전반적인 국력과 국가 위상, 전략 능력 등을 균형적(balanced)으로 반영하는 상호 의존의 관계로 발전해야 할 필요성을 말하는 것이다.

따라서 본 연구는 미국의 외교안보전략과 한·미동맹의 성격 변화 속에서, 미국의 한반도에 대한 정책 변화의 성격과 방향을 분석·파악하고, 한반도 통일과 관련하여 우리의 국가이익을 투영하는 한·미관계의

⁵ 네오콘들의 미국의 외교·안보정책에 대한 입장에 대해서는 Robert Kagan and William Kristol, eds., *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy* (San Francisco: Encounter Books, 2000) 참조.

미래 협력의 방향을 제시하고자 한다. 한국의 통일정책 수행과정에서 미국의 역할은 통일정책 그 자체에만 한정되는 것이 아니라 양자관계의 포괄적인 성격과 구조, 그 내용의 범위 등의 변화에 따라 영향을 받게 될 것이다. 본 연구의 제2장에서는 한반도에 대한 미국의 입장, 특히 한반도 통일문제에 대한 미국의 기본 인식을 알아보기 위해서 지난 기간 동안의 미국의 한반도 정책의 변화를 역사적 관점에서 검토한다. 제3장에서는 특히 9·11 테러 사태 이후 미국의 안보전략변화에 따른 한반도 정책을 살펴보고, 제4장에서는 한반도 통일문제에 대한 미국의 시각을 다양한 여론조사 결과를 통해 분석한다. 본 연구에서는 특히 인터넷(e-mail)을 통해 미국 워싱턴의 주요 정책연구기관에 있는 한반도문제 전문가(대상자 및 설문은 부록 참조)들의 통일문제에 대한 인식을 조사하였다. 그리고 제5장에서는 한국의 통일 추진과정에서의 한·미 협력 방향을 제시할 것이다.

미국의 한반도 정책 변화

1. 1970년대 이전

한반도 통일문제와 미국의 관련성은 미국이 일본의 항복문제를 처리하기 위해 한반도문제에 개입한 날로부터 시작되었다. 미국은 소련의 남진을 견제함으로써 자국의 일본점령에 대한 이익을 보호하기 위해서 38선을 경계로 일본의 항복문제를 처리하기로 소련과 합의하였다.⁶ 이에 따라 한반도는 사실상 분단되었으며, 한반도 통일문제는 전후 미·소관계의 전개와 불가피하게 연계되어 버렸다.⁷

2차 대전 직후 미국의 아시아정책은 일본과 중국에 초점이 있었으며 한국에 대해서는 명백한 이해관계가 없었다.⁸ 다만, 미국은 한반도가 일

⁶ U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1945*, Vol. 6 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1969), p. 1031; U.S. Congress, Senate, *The United States and the Korean Peninsula, 1943~1953* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1953), pp. 2-3.

⁷ 박영호, 『미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 3-8.

⁸ Edward A. Olson, *U.S. Policy and the Two Koreas* (San Francisco: World Affairs Council of Northern California, 1988), p. 3.

본을 공격할 수 있는 전진기지가 되는 것을 방지하는 데 도움을 줄 것으로 판단하였다.⁹ 당시 한반도 통일에 대한 미국의 공식적인 정책은 신탁통치를 일정기간 실시한 이후에 민주적이고 자주적인 정부를 수립하는 것이었다.¹⁰ 해방 공간에서의 대중의 혁명적 열정과 민족주의 열기를 미처 예상하지 못했으나, 미국은 신탁통치가 한반도를 통일하고 소련의 영향을 감소시키기 위한 가장 효율적인 수단으로 생각했다.¹¹

그러나 남한을 미국의 영향권 내에 두는 것은 서유럽의 회복에 중요하지 않았으며, 1947년 초부터 트루먼(Harry S. Truman) 행정부는 소련과의 협력을 통해 한반도문제를 해결하려던 정책으로부터 한반도문제를 국제연합으로 이관하려는 정책을 추진하였다.¹² 1947년 3월 12일의 트루먼독트린은 아시아에서의 미국의 이익에 일본의 중요성을 의미하였으나, 한국에까지 적용되는 것은 아니었다. 1948년 4월 트루먼 대통령은 “남한에 현재의 군대와 기지를 유지하는 것이 전략적 가치가 거의 없다”는 국가안보회의(National Security Council)의 평가를 받아들이고,¹³ 소수의 군사고문단(Military Advisory Group in Korea)을 제외한 미군을 1949년 6월 29일까지 남한으로부터 철수하였다.

1950년 1월 12일의 내셔널 프레스 클럽 연설에서 애치슨(Dean Acheson) 국무장관은 두 가지 점을 강조했다.¹⁴ 첫째로, 미국의 일본

⁹ 차상철, “트루먼과 아시아에서의 냉전,” 최영보 외, 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』 (서울: 비봉출판사, 1998), p. 176.

¹⁰ 차상철, “트루먼과 아시아에서의 냉전,” p. 175.

¹¹ Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford: Stanford University Press, 1992), p. 89.

¹² Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, pp. 251-252.

¹³ U.S. Department of State, *Policy Statement: Korea*, Top Secret Document Declassified (January 31, 1949), p. 3.

¹⁴ 최영보, “미국 외교의 대전환: 한국전쟁기(1949~1952),” 최영보 외, 『미국현대

방어 의도를 천명하였다. 미국의 방위선은 알류산 열도에서 일본열도, 오키나와를 거쳐 필리핀 제도로 이어지며 그 외곽에 있는 한국이나 대만에 대해서는 아무런 보장도 할 수 없으나, ‘국제연합 헌장에 따라서’ 어떠한 ‘무장공격’도 저지하는 데 협력한다고 밝혔다. 둘째로, 아시아의 공산주의가 아니라 민족주의를 믿어야 한다고 주장하였다. 아시아에서 미국의 이해에 가장 현저한 위협은 공산주의의 확산이었다. 이러한 위협을 저지하기 위해 일본, 한국, 필리핀에서 트루먼 행정부는 기본적으로 책임을 지는 입장에 있었다. 그러나 그가 명시적으로 밝힌 미국의 방위선에서 한국과 대만은 제외되었고, 이 두 나라는 유사시에 미국 군대의 직접적 개입대상 지역이 아닌 것으로 간주되었다.¹⁵

그러나 6·25전쟁은 한반도의 전략적 가치에 대한 미국의 평가에 변화를 가져온 계기가 되었다. 미국에게 6·25전쟁은 예기치 않은 전쟁이었다.¹⁶ 미국은 북한의 남한 침략을 세계적 차원에서 미국에 대항하는 소련의 군사적 팽창계획의 일환으로써 “일본의 안보에 매우 중요한 지역인 남한의 보호자로서의 미국의 위상에 대한 노골적인 도전”으로 간주하였다.¹⁷ 만약 일본의 안보가 위협받는다고 판단하지 않았으면, 미국은 한국을 구하러 오지 않았을지도 모른다.¹⁸ 트루먼 대통령은 북한의 침략을 유화정책으로 대응하지는 않았으나, 제한적으로 대처하면서 단기간 내에 종결짓기를 바랐다. 그리고 트루먼 대통령은 한국에 대한 미국의 개입을 본격적인 전쟁 참여가 아니라 ‘분쟁’을 해결하는 ‘경찰 행동’으로 보았으며, 한반도 이외의 다른 지역에서 본격적인 전쟁이 일어

외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지, pp. 207-208.

¹⁵ Edward A. Olson, *U.S. Policy and the Two Koreas*, p. 4.

¹⁶ 최영보, “미국 외교의 대전환: 한국전쟁기(1949~1952),” pp. 216-217.

¹⁷ Dean Acheson, *The Korean War* (New York: W. W. Norton, 1971), p. 20.

¹⁸ Edward A. Olson, *U.S. Policy and the Two Koreas*, p. 4.

날 것으로 예상했기 때문에, 북한에 대해서 의회에 선전포고를 요청하지 않았다.¹⁹ 전쟁 발발 초기부터 트루먼의 관심은 소련의 다음 목표지역이 어딘가에 관심이 있었으며, 스탈린이 별로 중요치 않은 지역(한반도)에 미국의 관심을 돌려 더 중요한 지역을 신속하게 장악하려는 의도로 생각했다.²⁰ 그는 한반도 이외의 지역에서 본격적인 전쟁이 발생할 경우 한국을 포기할 것이라고 비공식적으로 말한 바 있다.²¹

여하튼 미국은 1950년 4월 승인된 국가안보회의 정책문서 제68호(NSC-68)의 ‘전 세계를 포괄하는 공세적 봉쇄전략’의 필요성을 확인하고²² 군사력의 강화를 통해 가능한 한 전방에서 소련을 봉쇄하며 동맹국과 우방국에 대한 지원을 강화하게 되었다.²³ 이에 따라 봉쇄정책은 미국의 세계안보 관리전략으로서 동북아에서도 미국의 공약 및 동맹관계를 운영하는 전략지침이 되었다. 특히 미국은 한국의 안보가 일본의 안보와 상호의존관계에 있다는 인식을 갖게 되었다. 한국은 미국의 대소 봉쇄정책의 전초기지가 되었으며 한반도는 동서 양진영간 첨예한 이념적 대결의 장이 되었다. 6·25전쟁 정전 이후 미국은 1953년 10월 남한과 상호방위조약을 체결(1954.11.17 발효), 미 육군 2개 사단과 지원부대, 그리고 1개 공군사단을 포함 약 6만 명의 미군이 남한에 주둔하게 되었다. 미국의 북한공산주의에 대한 적대감이 심화되고 지역안보우산을 한국에까지 확장시킨 것이다. 또한 미국은 한국의 정치적 안정을 도

¹⁹ 최영보, “미국 외교의 대전환: 한국전쟁기(1949~1952),” p. 217 & 235.

²⁰ Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, p. 366.

²¹ 최영보, “미국 외교의 대전환: 한국전쟁기(1949~1952),” p. 235.

²² 패트릭 모건, “동북아에서의 미국의 원격억제정책,” 박동환 편, 『주한미군의 전략가치』 (서울: 한국국방연구원, 1990), p. 71.

²³ John L. Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), p. 109.

모하고 막대한 군사비 부담을 덜기 위하여 대규모의 경제지원을 하였다.²⁴ 이에 따라 한·미관계는 한국이 미국에게 안보·경제적으로 의존하게 되면서 정치적으로도 미국의 영향을 받는 후원자-수혜자의 관계가 되었다.

아이젠하워(Dwight Eisenhower) 행정부의 보수주의 대외정책은 북대서양조약기구(NATO)와 같은 집단안보체제와 반공을 중시하면서 냉전정책과 패권주의 경향을 강화시켰다.²⁵ 아이젠하워 행정부는 ‘신사고’(New Look) 개념에 입각한 ‘대량보복전략’을 채택하여 공산국가가 자유세계에 대하여 비록 제한적 공격을 감행할 경우에도 자국의 핵 무력을 동원하여 이를 응징할 것이라고 선언하였다.²⁶ 미국은 동북아시아의 공산주의 팽창을 봉쇄하는 효율적 수단으로써, 그리고 북한의 대남 군사위협을 억제하는 수단으로써 1958년 남한에 전술핵무기를 배치하기 시작하였다.

1960년대에 들어 미국의 냉전 및 패권주의정책은 더욱 고조되었다.²⁷ 케네디(John F. Kennedy) 대통령은 미국의 사명이 전 세계에 자유, 민주주의, 평화를 전파하는 것이며, 동맹국의 확보 및 방어의 강화보다는 미국을 따르는 추종국의 확보를 중시하였다.²⁸ 한반도에서 미국과 한국의 연합억지력에 의한 대북 봉쇄전략은 북한의 강경한 반발을 불러 일으켰고, 북한은 미국을 ‘철천지 원수’라고 지칭하며 한반도에서의 미군

²⁴ 1953~1961년 동안 미국의 대한민국 직접원조는 경제원조 26억 달러와 군사원조 18억 달러 등 44억 달러에 달했다. Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U.S. Policy toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship*, p. 23.

²⁵ 권용립, 『미국 대외정책사』 (서울: 민음사, 1997), p. 565.

²⁶ John Foster Dulles, “The Evolution of Foreign Policy,” *The Department of State Bulletin*, 30: 761 (January 25, 1954), pp. 107-109.

²⁷ 권용립, 『미국 대외정책사』, p. 567.

²⁸ 위의 책, pp. 570-571.

철수 요구를 더욱 강화하였다. 1960년대에 접어들어 중·소간 갈등이 심화되면서 이들 국가의 대미인식과 접근에도 균열이 드러나게 되었다. 미·소간 핵전력의 전략적 균형이 이루어지고, 서유럽 및 일본은 경제적 국익에 보다 관심을 기울이게 되었으며, 미국은 국내적으로 베트남전쟁의 장기화에 따른 여론의 균열과 전후 외교정책에 대한 비판에 직면하게 되었다. 쿠바 미사일 위기 이후, 미국은 핵비확산, 교역, 문화교류 등의 분야에서 소련과의 관계를 개선하기 시작하였다.

케네디 행정부는 한·일관계의 안정이 동아시아의 평화와 안정에 중요하다라는 인식아래 양국관계의 정상화를 위한 중재역할을 하였다. 미 국무부는 1961년 6월 한·일 관계에 특별한 관심을 기울일 것을 내용으로 하는 『한국에 관한 특별보고서』(Task Force Report)를 국가안보회의에 제출하였다. 동 보고서의 주요 정책건의 사항에는 하야토 이케다 일본수상의 방미 시 한국에 대한 미국의 계획과 한·일간의 정치적·경제적 차이를 메우는 방법을 논의할 것, 미국이 한·일관계를 해결하는 촉매자 역할을 수행할 것, 일본수상에게 한·일교역의 발전과 한국의 경제발전을 위한 경제 원조를 권유할 것, 한국의 국가재건최고회의에 대해 일본과의 교섭에 적극적으로 임하도록 촉구할 것 등이 포함되어 있었다.²⁹ 또한 케네디 행정부는 한국의 경제발전과 군사력 증강을 지원하면서 한국의 베트남 전쟁 참전을 유도하였다. 그러나 미국 행정부 내에서는 이미 1960년대 전반에 주한미군과 한국군의 감축 논의가 존재하였다.³⁰ 이러한 논의는 한국군의 베트남 파병으로 일단 중지되었지만, 베

²⁹ House Committee on International Relations, *Investigation of Korean-American Relations: Appendixes to the Report of the Subcommittee on International Organizations*, Vol. 1 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1978), p. 46.

³⁰ 마상윤, “미완의 계획: 1960년대 전반기 미 행정부의 주한미군철수논의,” 『한국과 국제정치』, 19권 2호 (2003 여름).

트남 상황이 종결되거나 종결되려는 시점에서 다시 재론될 수 있는 여지가 충분히 있었다.

1960년대 중반 한국군이 베트남 전쟁에 참전하면서 미국은 한국에 대한 군사적, 경제적 지원을 증가시켰고, 한국에 대한 안보 공약을 더욱 강화하였다. 존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부의 험프리(Hubert H. Humphrey) 부통령은 1966년 2월 서울 방문 시 “군사분계선에 한 명의 미군이라도 있는 한, 미국의 전군사력이 한국을 방위할 것이다”라고 말할 정도였다.³¹ 존슨 행정부는 1960년대 후반 베트남 전쟁의 확산에 따라 한반도에 대해서는 한국의 군사력을 증강하고 북한의 군사적 위협을 억제하는 데에 정책의 초점을 두었다. 그러나 1968년 1월 북한이 무장공비를 납파하고 미 푸에블로함정을 나포한 것에 대해 박정희 대통령이 북한 군사시설에 대한 폭격 및 군사보복을 주장했을 때, 미국은 사태를 악화시키기보다는 평화적인 방식의 해결을 선택하였다.³² 두 사건에 대한 한국과 미국의 인식은 달랐다. 미국이 푸에블로함정 승무원의 안전한 송환에 관심을 두었는데 반하여, 한국은 북한의 대남 무장공비 침투가 재발하지 않도록 미국이 강력한 보복조치를 취해주기를 바랐다. 미국의 한·미 군사동맹 강화 공약에도 불구하고, 한국과 미국 간에는 긴장요인이 지속되고 있었던 것이다.

³¹ Senate Committee on Foreign Relations, *United States Security Agreements and Commitments Abroad - Republic of Korea* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1970), p. 1525; quoted in Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U.S. Policy toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship*, p. 43.

³² Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U.S. Policy toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship*, p. 44.

2. 1970~80년대

가. 닉슨 대통령 시기³³

1969년 7월 닉슨(Richard Nixon) 대통령은 강대국이 개입하지 않은 한 미국은 제3세계 국가의 갈등에 전투 병력을 투입하지 않을 것이며, 공격받은 나라들은 스스로를 지켜야 한다는 내용의 닉슨 독트린을 발표하였다.³⁴ 이 독트린은 아시아 및 여타 지역에서 미국이 고립정책으로 회귀한다는 식으로 해석되었으나, 미국의 입장은 군사적·경제적 지원으로 공산주의로부터 동맹국과 우방국을 보호해주되, 직접적인 군사력 투입은 하지 않겠다는 것이었다. 이는 베트남 전쟁으로부터 얻은 교훈이었다.

닉슨 대통령은 ‘냉정한’ 데탕트정책을 추진하였는데, 그 요체는 소련의 팽창을 억제하면서도 긴장완화를 추진하는 정책이었다.³⁵ 닉슨 행정부의 한반도정책도 데탕트정책으로부터 영향을 받았으며, 한반도의 군사적 긴장이 강대국 간의 세력균형과 데탕트에 부정적인 영향을 미치는 것을 차단하는 데 있었다. 미국은 한반도가 4강의 역학관계에 중요한 영향을 미칠 수 있는 잠재적으로 불안정한 지역으로 간주하였다.³⁶ 그리고

³³ 이 부분은 성신여자대학교 사학과 홍석률 교수가 “데탕트 시기 닉슨행정부의 한반도정책”이란 제목으로 제9차 21세기한국안보포럼(성신여대 수정관, 2004.3.25)에서 발표한 발제문을 바탕으로 다른 문헌들을 참조하여 부분적으로 보완한 것이다. 본 연구에 전재하여 활용하도록 허락해 준 홍석률 교수께 감사드린다. 관련 각주도 침삭한 것 이외에는 홍교수의 발제문에 있는 것을 그대로 사용하였다.

³⁴ Richard Nixon, 1999: *Victory Without War* (New York: Simon and Schuster, 1988), pp. 122-123.

³⁵ *Ibid.*, p. 56.

³⁶ Policy Analysis Resource Allocation Paper on Korea(Korea PARA), March 29, 1972, Pol 32-4 Kor/Un, Subject-Numeric Files, RG59, National Archive, p. 6.

아시아지역의 세력균형 달성을 위한 해결 사안으로 중국과의 관계개선, 일본과의 관계, 소련의 아시아정책에 대한 대처 및 남북한간의 타협 증진을 통한 한반도 안정의 달성을 꼽았다.³⁷

닉슨 행정부의 한반도 정책은 “현상유지를 바탕으로 한 안정화” 정책으로 규정할 수 있다. 한반도 통일과 관련하여 1970년대 초 미국은 한국이 고수해온 ‘한국 국민의 자유로운 투표에 의한 남북통일방안’이 실현 가능성이 낮은 것으로 보았다.³⁸ 남한이 자유선거에 의한 통일의 수혜자가 될 것이지만 현실적으로 어려우며, 오히려 북한이 무력을 통한 남북 통일을 추진할 가능성이 있다고 보았다. 그리고 한국이 자유선거에 의한 통일을 추진하는 것을 현상유지를 희망하는 것으로 보고, 주한미군 철수는 북한에게 베트남식 통일을 검토하게 유도하는 상황을 초래할 것으로 판단하였다.³⁹ 미국은 한반도 주변국들이 “한반도의 통일은 지금 불가능하다는 것을 인정하는 것”이 데탕트에 중요하며, 따라서 한반도의 군사적 긴장 해소와 상황 안정화정책을 추진하였다. 미국의 한반도 안정화 정책은 남북한의 동시 유엔가입 및 주변 열강의 남북한 교차승인 정책으로 구체화되었다.

미국의 한반도 안정화 정책은 군사적 측면에서도 현상유지 정책으로 나타났다. 미국은 남북관계가 타협 분위기로 발전하는 것을 유도하고 환영했지만, 정전체제나 한·미 동맹관계의 급격한 변화를 바라지는 않았

³⁷ Memo from EA to Secretary of State, October 6, 1973, Box 370, Winston Lord Files, RG59, NA.

³⁸ Airgram from American Embassy Seoul to Department of State, “U.S. Policy Assessment—Republic of Korea 1970,” March 11, 1970, pp. 2–10. 김현철, “1970년대 초 박정희의 한반도 평화구상과 자주·통일외교의 모색,” 『통일정책연구』, 제13권 1호 (2004), p. 91 재인용.

³⁹ Airgram from American Embassy Seoul to Department of State, “Some Thoughts on Reunification,” June 9, 1970, pp. 1–5. 김현철, “1970년대 초 박정희의 한반도 평화구상과 자주·통일외교의 모색,” pp. 91–92 재인용.

다. 정전체제를 유지하면서 군사적 긴장을 완화하고, 가급적 미국의 개입을 축소하여 분쟁 소지를 줄여 나간다는 것이다. 이와 같은 정책기조는 미국의 안보 공약은 유지하지만 아시아 동맹국들이 자신의 방위에 보다 많은 역할을 해야 한다는 닉슨 독트린과 맥락을 같이하는 것이었다.

닉슨 행정부는 또한 한반도문제의 ‘한국화’(Koreanization) 정책을 추진하였다. 1970년에 이루어진 주한미군 1개 사단 2만 명의 감축과 한국군 현대화 계획은 한국의 방위부담을 ‘한국화’ 하는 과정이었으며, 따라서 추가적인 주한미군의 감축을 전제하고 있는 것이었다. 현상유지를 통한 한반도의 안정화, 한국화 정책은 추가적인 미군철수의 여건을 마련하기 위해서도 필요한 것이었다. 그리고 이 문제는 한·미관계의 문제일 뿐만이 아니라 미국과 중국 사이의 문제이기도 했다.⁴⁰ 미국은 한반도문제가 국제문제화되어 강대국 간의 관계에 부정적인 영향을 미치는 것을 차단할 필요가 있었으며, 한반도문제를 국제적인 문제가 아닌 남북한의 문제로 전환하는 정책을 추진하였다.

미국은 정전체제의 유지도 기존의 틀을 변경하지 않으면서 가급적 한국화하려는 정책을 추진하였다. 1971년 7월 3일 군사정전위원회 유엔군 측 수석대표 로저스(Felix Rogers) 장군은 AP통신 기자에게 사견임을 전제로 한국군 장성도 유엔군 측 수석대표가 될 수 있다고 말했다. 이러한 견해는 주한미국대사를 비롯한 일부 미국 관리들이 이미 내부적으로 건의한 바 있었다.⁴¹ 그러나 1990년대에 들어서야 한국군 장성이 군사

⁴⁰ 1971년 7월 9~11일간 대통령안보담당특별보좌관 키신저(Henry Kissinger)는 특사자격으로 북경을 비밀 방문하여 저우언라이(周恩來) 수상과 회담하였다. 주한미군문제는 일본재무장 문제를 논의하는 과정에서 다루어졌다. 키신저는 저우언라이의 주한미군문제 거론에 대해 “(미·중)관계가 예상대로 진전되고, 인도차이나전쟁이 끝나고 한국군이 한국으로 돌아가면, 닉슨 대통령의 다음 임기 중 주한미군의 대부분을 철수하는 것을 상정해 볼 수 있다”이 대답했다. Memorandum of Conversation for Kissinger, July 29, 1971, Box1033, Nixon, National Security Council Files, NA, p. 38.

정전위원회 유엔군 측 수석대표의 임무를 맡기 시작하였다.

닉슨 행정부의 한반도문제의 한국화 정책은 미국의 군사적 개입을 가급적 축소하려는 것이었으나, 한국에서 미국의 군사적 역할과 권한을 완전히 포기하겠다는 것은 아니었다. 미국은 주한미군을 지속 유지하며, 정전체제의 운영도 실질적으로 주도하겠다는 입장을 가지고 있었다.

닉슨 행정부의 한반도 안정화 정책은 한국 정부가 북한과 공산권에 보다 유화적인 태도를 취할 것을 촉구했고, 남북대화를 권유하였다.⁴² 이는 한반도문제의 한국화 정책과도 관련이 있었다. 국제환경의 변화에 영향을 받은 남북한은 1971년 8월 남북대화를 시작하였고, 1972년 7월 4일 남북공동성명을 발표하였다. 남한과 미국은 남북대화의 진행과정에서 긴밀하게 협력했다. 미국은 남북대화에서 정치·군사문제가 다루어지는 것을 반대하지는 않았으나, 우선 이산가족 재회, 교류문제에 집중하기를 원했다. 또한 미국은 남북대화가 남북한이 주도하는 것이 되어야 한다고 보았다.⁴³

남북대화가 전개되는 상황에서 미국의 북한에 대한 정책에서 제한적인 변화가 모색되었다. 미국 대북정책의 기본 틀은 북한 공산주의를 봉쇄하고 남한에 대한 군사적 위협을 억제하는 것이었다. 그러나 한반도 안정화 정책과 한반도문제의 한국화 정책은 미국의 대북정책에도 데탕

⁴¹ Telegram from Seoul Embassy to Secretary of State, July 6, 1971, Pol 27-14 Kor/UN; Starr to Kriebel, August 28, 1971, Pol 27-14 Kor/UN Subject-Numeric Files.

⁴² 1972년 7·4 남북공동성명 직후 주한미국대사는 국무부에 보내는 전문에서 “남북대화는 성공적인 미국의 대한 정책의 결과물”이라고 했다. Telegram from Seoul Embassy to Department of State, September 26, 1972, Pol Kor N-Kor S, Subject-Numeric Files.

⁴³ 남북대화는 “코리안 쇼(Korean Show)”이 되어야 한다. Telegram from The Embassy in Korea to the Department of State, August 17, 1971, Pol Kop N-Kor S, Subject-Numeric Files.

트 국면을 반영하게 만들었다. 1970년을 전후하여 북한도 미국이 대북 정책을 ‘개변’하면 자신의 대미정책을 바꿀 것이라면서 미국에 대한 유화적 접근을 추진하였다.⁴⁴

미국의 대북정책의 변화 모습은 국무부의 ‘미국의 대북정책’ 문건(1972.3.24)으로 정리되었는데, 다음과 같은 내용을 담고 있다. 첫째, 북한의 정식국호(DPRK) 사용에 관한 문제로서, 남북한이 직접 비교되지 않는 낮은 수준의 문서나 서신에 북한의 정식국호 사용이 제안되었다. 둘째, 미국인의 해외여행규제에 관한 것으로서, 여행제한 국가들인 베트남, 북한, 쿠바 중에서 북한의 경우 상황 변화에 따라서는 갱신기간 만료(1973.3.15) 이전에 여행제한 폐지를 고려할 수 있다. 셋째, 미국 언론인의 방북문제로서, 방북 촉구도 저지도 하지 않는다는 입장이 정해졌다. 그러나 북한 언론인의 방미는 규제하는 방침이 거론되었다. 넷째, 대북 무역제재에 대한 내용으로서, 중국에 대해서와 마찬가지로 단계적인 완화조치가 필요하다고 보았다.⁴⁵ 그러나 이와 같은 조치들 중에 실질적으로 실행된 것은 거의 없었다. 다만 미국 언론인 및 학자의 북한 방문을 촉구도 저지도 하지 않는다는 정책은 실행되어 일부 언론인의 방북이 성사되었다.

이어 1973년 초 닉슨 행정부는 대북정책을 포함한 한반도 정책에 대한 관련 부처간 협의를 진행하여 4월 13일 ‘NSSM 154: 미국의 한반도 정책’ 보고서를 만들었다.⁴⁶ 이 보고서에서 미국은 한반도 상황을 남북 대화가 전개되고는 있으나 여전히 매우 유동적인 것으로 평가하고, 상황

⁴⁴ 허문영, 『북한의 대미국정책 변화 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1995), p. 21.

⁴⁵ U.S. Policy toward North Korea, March 24, 1972, Pol 32-4 Kor/Un, Subject-Numeric Files.

⁴⁶ NSSM 154는 ‘국가안보연구메모(National Security Study Memo)’로서, 정책 결정인 ‘국가안보결정메모(NSDM: National Security Decision Memo)’와는 다른 연구문서라고 할 수 있다.

에 따른 정책 대안을 네 가지로 상정하였다.⁴⁷

그러나 미국의 대북정책은 기본적으로 남북관계 및 한반도 주변국 관계와 연계되어 있었으며, 미·북 양자간의 직접대화나 협상을 고려하지는 않았다. 미국은 한·미 동맹관계 속에서 북한에 대해 커다란 이해관계가 없었고, 북한과의 관계개선은 남북관계와 한반도 주변국관계에 미치는 영향을 고려해서 추진해야 하는 것이었다.⁴⁸ 결국 미국의 대북정책은 한·미 대 북한이라는 대립구도 속에서 남북관계의 변화와 동북아시아의 강대국 관계의 변화에 종속되는 것이었다.

한편 북한은 1973년 8월 중국 베이징주재 미국연락사무소에 대한 접근을 적극적으로 추진하였다. 키신저(Henry Kissinger) 안보담당특별보좌관은 주한미국대사를 통해 미국이 북한외교관과 한 번 접촉해 볼 것임을 협의하였다. 한국 정부의 승인을 받은 미국은 8월 27일 중국주재 북한대리대사 이재필 일행의 베이징주재 미국연락사무소 방문을 허용함으로써 북·미 외교관 사이의 첫 접촉이 이루어졌다.⁴⁹ 이후 북한은 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 한반도 긴장해소

⁴⁷ <대안 1>은 현상유지정책으로서 북한의 정식국호를 사용하고 미국인의 여행조건을 완화하는 상징적 조치에 머무르며, 북한의 국제기구 가입을 반대하는 등 획기적인 미·북 관계개선은 고려하지 않는 정책이다. <대안 2>는 북한이 평화공존을 받아들일 기미가 전혀 없는 경우로서, 남북간의 타협을 차단하고 북한 고립화 정책으로 회귀하는 정책이다. <대안 3>은 남북대화가 진전되는 경우로서, 남북관계를 촉구하고 북한에 대한 무역제제를 제한적으로 완화하며, 북한의 국제기구 참여를 수용하고 유엔한국위원단 해체를 추구하는 정책이다. <대안 4>는 남북대화의 틀을 넘어 한반도 문제를 강대국 간 협상으로 처리한다는 것으로 적극적인 타협을 추구하는 정책으로서, 남북한 동시 유엔가입, 북한과의 전반적 경제교류 추진 및 외교적 차원의 관계개선까지 고려하는 정책이다.

⁴⁸ Annex E: U.S. Relations with North Korea, NSSM 154 - United States Policy Concerning the Korean Peninsula, April 3, 1973, RG 273, NA

⁴⁹ 이에 대한 자세한 내용은 홍석률, “1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서,” 『국제정치논총』, 제44집 2호 (2004), pp. 43-46을 참조할 것.

와 평화증진을 위한 북·미 직접협상 및 평화협정 체결을 제의하는 “미 합중국에 보내는 편지를 채택하고⁵⁰ 미국과의 직접 접촉과 협상을 적극적으로 추진했다.

나. 포드 및 카터 대통령 시기

워터게이트 사건으로 사임한 닉슨 대통령의 뒤를 이어 짧게 재임한 포드(Gerald Ford) 대통령 행정부는 중국과의 관계가 개선되었으나 소련과의 긴장을 의식하지 않을 수 없었다. 포드 행정부는 동아시아지역의 안정에 대한 미국의 이해관계에 따라서 한반도에 대한 안보 공약이 지속되어야 한다고 보았다.⁵¹ 포드 대통령은 1975년 15,500명의 주한미군 추가 감축을 계획했었으나, 남베트남의 붕괴에 따라서 그 계획은 실행되지 않았다. 한반도 문제와 관련, 포드 행정부의 정책은 닉슨 행정부의 정책을 이어받았다. 포드 행정부도 남북한 교차승인 정책을 견지하였다. 1975년 9월 22일 제30차 유엔총회에서 키신저 국무장관은 정전협정을 넘어서기 위해 남북한, 미, 중의 4자회담을 제안했다.⁵² 남한이 정전협정 당사국간의 회의 개최문제 협의를 제안하여 이를 수용한 데 반해, 북한은 미국의 남북한에 대한 주변 4국의 교차승인 추진은 ‘2개의 한국 조작 음모’라고 비난하면서 반대하고 미국과의 양자 평화협정 체결을 위한 대미접촉을 제안하였다.⁵³

⁵⁰ 국토통일원, 『북한최고인민회의자료집』, 제2집 (서울: 국토통일원, 1988), pp. 683-684.

⁵¹ Ralph Clough, *Deterrence and Defense in Korea: The Role of U.S. Forces* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976), p. 3.

⁵² Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World* (Washington, D.C.: Cato Institute, 1996), p. 26.

⁵³ 김일성의 일본 『世界』이 편집국장과의 회견, 1976년 3월 28일.

민주당의 카터(Jimmy Carter) 대통령 행정부는 대외정책을 추구하면서 고립주의 노선과 적극적인 개입노선 중 한 극단을 택하지는 않았다. 카터 대통령은 또한 미국 외교에 ‘도덕성과 합리성 그리고 힘’의 논리를 적용시켜 나갔다.⁵⁴ 그러나 그의 인권외교 정책은 그 자신의 외교정책의 미숙성, 미·소관계의 악화 등으로 성공적인 결과를 거두지 못했다. 특히 소련의 아프가니스탄 침공으로 동서관계가 악화되었다. 1980년 1월 24일에 발표한 연두교서에서 카터 대통령은 ‘카터 독트린’을 선언하였다. 그 핵심 내용은 페르시아만 지역의 지배권을 획득하기 위한 어떠한 외부세력의 공격도 미국의 직접적인 이익에 대한 공격으로 간주할 것이며, 군사력을 포함해 필요한 어떤 수단을 사용해서라도 축출하겠다는 것이었다. 그 내용은 결국 소련에 대한 봉쇄를 의미하는 것이었다.⁵⁵

카터 대통령은 인권문제와 주한미군에 대한 재평가를 공약했었다. 이에 따라 그는 1977년 3월 9일 공군 및 병참병력 14,000명을 제외한 모든 지상군 병력을 1982년까지 철수할 계획임을 밝혔다. 그의 계획은 북한을 앞서는 한국의 경제발전, 한국의 인권상황 개선에 대한 압력, 중국과 소련이 북한을 견제할 것이라는 믿음, 공군 및 해군력으로 미국의 안보 공약을 충분히 이행할 수 있다는 기대, 유럽이나 중동지역 보다 덜 중요한 지역에 미군병력을 낭비하고 있다는 판단 등이 작용하였다.⁵⁶ 이 계획에 따라 1978년 3,600명의 미군을 철수시켰다.

그러나 카터대통령의 철수계획은 1976년 북한군에 의한 미군 2명의 도끼살해사건으로 북한의 “깡패국가”(pariah state)로서의 이미지가 뚜

⁵⁴ 권오신, “카터 시대의 외교정책(1976~1980),” 최영보 외, 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』, p. 391.

⁵⁵ 위의 책, p. 419.

⁵⁶ Claude Buss, *The United States and the Republic of Korea: Background for Policy* (Stanford, CA: Hoover Institution, 1982), p. 148.

렸하게 부각되고, 의회와 행정부 내의 일부 고위관료, 군부 등의 강력한 반발에 부딪혀 중단되었다.⁵⁷ 미국은 카터행정부의 주한미군 철수정책과 관련해 북한의 오판을 막기 위한 하나의 방편으로써 1976년 팀스피리트(Team Spirit) 한·미 합동군사훈련을 실시하게 되었다. 카터대통령은 취임 직후인 1977년 2월 북한을 포함한 ‘공산국가에 대한 여행 제한 해제’를 발표하였다.

북한도 이러한 조치에 대해 1977년 3월 외교부장 허담의 명의로 ‘한반도의 긴장완화를 위해 양국이 공동으로 연구하자’는 서한을 밴스 미국 무장관에게 보내는 한편, 북한을 방문한 가봉의 봉고대통령(1977.5), 유고의 티토대통령(1977.8)을 통해 미국과의 협상 중재를 요청하였다. 그리고 9월에는 비동맹국 특별외상회의에 참석한 허담이 대미 적대관계를 추구하지 않으며, 미국의 대북 적대정책 변경을 조건으로 양국간의 관계 개선 의사를 표명하였다.⁵⁸ 북한의 대미 접근은 1979년 4월 평양에서 개최된 제35회 세계탁구선수권대회에 미국선수단 및 기자단을 공식 초청하고 체육, 문화 등의 비정치적 분야에서 교류를 제의하기도 하였다. 그러나 1978년 4월 주한미군 철수계획이 수정되고 다음해 7월 카터 대통령의 한국방문을 계기로 주한미군 철수 동결조치가 발표되자, 북한의 대미 정책은 다시 강경노선으로 선회하였고, 미·북관계는 냉각되었다.

⁵⁷ Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World*, p. 86.

⁵⁸ 허담은 “미국에 대한 적대관계를 추구하지 않으며, 미국과의 협상은 한국을 포함하지 않고 수행되어야 하고 (한국에 대한) 침략의사도 없다”이면 “이 같은 정책을 미국이 진행시켜 나간다면 미국과의 이상한 관계는 제거될 것”이라고 말했다. 전인영, “미·북관계의 지속과 변화,” 『정책연구』, 5호 (1988), pp. 127-128; 백광일, “미국의 북한관계의 변화추세와 전망,” 『통일문제연구』, 제2권 1호 (1990), pp. 290-291; 김계동, “북한의 대미정책: 적대에서 협력관계로의 전환모색,” 『국제정치논총』, 제34집 2호 (1994), p. 77.

다. 레이건 대통령 시기

1980년대에 들어서면서 미국 사회는 보수화로 회귀하였다.⁵⁹ 1981년 공산주의를 ‘악의 세계’로 인식한 레이건(Ronald Reagan) 대통령이 취임하면서 신냉전체제가 형성되었다. 레이건 행정부는 미국의 억제력이 약화되었다고 보고, 전략방위계획(Strategic Defense Initiative)이 상정하듯이 군사력을 강화하였다.⁶⁰ 또한 레이건 행정부는 리비아 폭격의 경우처럼 도덕적 합리화가 가능하고 국가이익이 입증될 수 있으며 경제적인 비용으로 신속하고 성공적인 성과를 얻을 수 있는 경우에 대해서는 직접 개입도 불사하지만, 상당한 부담을 가져올 것으로 예상되는 경우 가능한 한 직접 개입은 피하고 간접 압력이나 비밀공작, 동맹 파트너 교체작전 등을 통해 개입하는 모습을 보여주었다.⁶¹

레이건 행정부의 제3세계 정책은 UN대사 ‘커크패트릭(Jeane Kirkpatrick) 독트린’에 기초하였다. 커크패트릭은 ‘권위주의’ 정부와 ‘전체주의’ 정부를 구별하여, 칠레, 남한, 남아프리카 같은 권위주의체제들은 자본주의 경제를 유지하면서 자유화와 민주화의 가능성이 있지만, 공산주의가 지배하는 전체주의체제는 통제경제를 시행하면서 변화의 가능성이 없다고 주장하였다.⁶² 이러한 구별은 ‘제3세계’의 어떠한 독재정부가 서구 민주주의와 접촉된 체제라면, 비록 권위주의 정책을 펼쳐 미국의 존중하는 가치와 충돌한다 하더라도 이를 지원해야 한다는 것이었다.⁶³

⁵⁹ 박인숙, “레이건 시대의 미국 외교(1980~1988),” 최영보 외, 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』, pp. 430-434.

⁶⁰ John Spanier and Steven W. Hook, *American Foreign Policy Since World War II*, 13th ed. (Washington, D.C.: Congress Quarterly Inc., 1995), pp. 201-206.

⁶¹ 박인숙, “레이건 시대의 미국 외교(1980~1988),” pp. 434-437.

⁶² Jeane Kirkpatrick, “Dictatorships and Double Standards,” *Commentary*, Vol. 71, No. 5 (1979), p. 44.

이러한 공산주의의 팽창 저지를 목표로 한 제3세계에 대한 적극적인 개입주의는 1985년 ‘레이건 독트린’으로 발표되었는데, 이 정책은 과거 어느 정부보다 공산주의에 대한 봉쇄를 강화하는 공세적인 정책을 추진하는 것이었다.⁶⁴ 즉 레이건 행정부는, 제3세계에서의 우익 독재정권은 지지하지만, 좌파 내지 급진적 개혁세력 및 반미 노선에 대해서는 반대한다는 입장을 분명히 드러내는 정책을 시행하였다. 레이건 행정부의 대외정책은 이처럼 철저한 냉전외교에 입각하고 있었으며, 따라서 공산주의에 반대하는 권위주의 정부들에 의한 인권침해 문제는 외교정책 수행에서 중요한 위치를 차지하지 못했다.⁶⁵

공산주의에 대한 봉쇄정책은 레이건 행정부가 ‘동맹국 우선정책’을 채택하도록 하였으며, 이에 따라 주한미군 철수계획을 전면 취소하고 한국에 대한 안보 공약을 강화하였다. 특히 와인버거(Casper Weinberger) 국방장관이 제시한 ‘동시다발 개입전략’ 개념,⁶⁶ 즉 미국의 사활적 이해가 걸린 지역에서 핵 공격을 포함한 모든 형태의 전쟁을 수행하겠다는 전략이 1983년 팀스피리트 훈련부터 본격적으로 실험되었는데, 북한은 동 훈련을 심각한 외적 위협으로써 인식하였다. 그러나 레이건 행정부 시기 한국 사회 내에서 민주화 운동이 심화되면서 미국에 대한 비판이 활발하게 발생하기 시작하였다. 1985년에서 1988년 기간 중, 대학생들

⁶³ 박인숙, “레이건 시대의 미국 외교(1980~1988),” p. 439.

⁶⁴ John Spanier and Steven W. Hook, *American Foreign Policy Since World War II*, pp. 206-207.

⁶⁵ 박영호·최선근, “미국 레이건 행정부의 대외 인권정책에 대한 규범적 비판,” 『국제정치논총』, 제35집 2호 (1995), p. 260.

⁶⁶ 와인버거 국방장관은 1984년 미 상원의 한 청문회에서 “소련은 2개 이상의 지역에서 전쟁을 동시 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 따라서 미국도 이에 대한 역지력을 유지해야 한다” 이 진술하였다. Robert Jervis, *The Illogic of American Nuclear Strategy* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 68.

에 의해 주한 미 문화원, 상공회의소를 점검하는 등의 사건이 여러 차례 발생하였다.

북한에 대하여 레이건 행정부는 전임 정부에서와 마찬가지로 남북한 교차승인정책을 견지하였으나, 미·북 정기간 대화는 남한 정부의 참여 하에서만 이루어질 수 있다는 입장을 유지하였다.⁶⁷ 그러나 카터 행정부 아래서 시작되었던 민간인 차원의 미·북간 접촉은 그대로 유지되었다.

1983년 북한의 량군 폭파사건으로 미국의 북한에 대한 불신감과 적대감은 심화되었다. 1987년 11월 북한의 KAL 858기 폭파사건으로 미국은 1988년 1월 20일 북한을 테러지원국가로 분류하고 경제제재를 강화하는 조치를 취했다. 그러나 1980년대 후반 미·소 군축협상의 진전 등 세계적 차원의 긴장완화 분위기가 확산되고 한국이 북방정책을 추진함에 따라 미국은 한반도의 긴장완화를 위해서 북한에 접근할 필요성을 느끼게 되었다. 이에 레이건 행정부는 1988년 올림픽 직전 ‘온건책’(modest initiative)을 작성하고 제한적인 대북접근을 추진하기 시작하였다.⁶⁸

한편, 북한은 1981년 2월 레이건 대통령이 한국에 대한 방위공약을 강화하자 레이건 행정부를 ‘호전적 정권’으로 규정하고, 미국이 힘에 입각한 세계전략을 추구하는 데 한국을 이용하여 한반도 분단을 영구화하려 한다고 비난하였다.⁶⁹ 그러면서도 1983년 량군 테러사건 이후 북한은 테러국이라는 이미지를 개선하기 위하여 미국에 대한 화해적 태도를 보였다.⁷⁰ 그러나 미국의 반응은 냉담하였다.

⁶⁷ Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World*, p. 28.

⁶⁸ Winston Lord, “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula” (Address to the Korea-United States 21st Century Council, Washington, D.C., February 8, 1996), p. 2.

⁶⁹ 『로동신문』, 1981년 1월 30일.

북한은 주한미군 철수에 초점을 둔 전략적 목표에는 변화를 보이지 않은 채, 전술적 차원에서 미국과의 직접대화에 점차 관심을 기울이게 되었다. 1984년 1월 미국과 한국이 동등한 자격으로 참여하는 3자회담을 미국에 제의하고, 미국의 민간인을 초청하는 등 인민외교를 강화함으로써 대미관계의 악화를 방지하고자 노력하였다.

3. 1990년대 이후

가. 부시(George H.W. Bush) 대통령 시기

부시 대통령이 취임한 1989년 1월에는 이미 사회주의 진영의 붕괴가 진행되는 중이었다. 소련에서도 고르바초프(Mikhail Gorbachev)의 개혁으로 공산당 내부가 붕괴하고 있었다. 부시 대통령은 베를린 장벽이 무너지고, 동서독의 통일 환경이 무르익자 적극적으로 서독의 통일을 추진을 지원하였다.⁷¹ 부시 대통령은 1990년 11월 21일 유럽안보협력회의(CSCE)를 폐막하면서 “우리는 이제 한 시대의 장을 닫았다. 냉전은 끝났다”라고 선언하였다.⁷² 이러한 국제환경의 변화에 따라 미국의 동아시아 전략도 조정을 거치게 되었다.

동서 냉전이 종식되는 안보환경의 변화에 적응하여 미국은 제한된 자

⁷⁰ 김일성은 1984년 9월 일본사회당 방문단과의 회견에서 “미·소간 긴장상태가 계속되는 한 미국이 바로 군대를 철수시키리라고는 생각하지 않는다”이 하면서, 자신이 미국과의 관계개선에 강한 의욕을 가지고 있으며, 남침할 의사도 없다는 의사를 피력하였다. 『중앙일보』, 1984년 9월 29일.

⁷¹ Philip Zelikow and Condoleeza Rice, *Germany United and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge: Harvard University Press, 1997).

⁷² 『동아일보』, 1990년 11월 22일.

원을 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 ‘선별적 억지전략(discriminate deterrence)’을 구상하였다.⁷³ 이 구상은 기존의 전진배치전략에 신뢰를 두면서도 기존의 전력수준을 유지하는 것이 아니라 주둔국의 안보에 대한 기여를 강조하였다. 이러한 안보전략 방향은 아·태지역에 관한 안보전략보고서에 반영되었으며, 여기에서는 주한미군의 3단계 감축방안이 포함되었다.⁷⁴ 취임 초 부시 대통령은 주한미군이 필요할 때까지, 그리고 한반도 평화를 지키는데 도움이 되는 동안 유지시킬 것이라고 언급한 바 있다.⁷⁵ 주한미군 감축계획은 1단계 약 7천명의 감축이 2002년까지 실행된 후 북핵문제에 인하여 중단되었다.

부시 행정부는 아시아에서 미국의 안보이익을 ①미국과 동맹국들의 외부공격으로부터의 보호, ②지역적 평화와 안정의 유지, ③미국의 정치적, 경제적 접근의 확보, ④핵 억지의 보장, ⑤민주주의와 인권의 신장, ⑥핵·화학·생물학무기와 탄도미사일체계의 확산금지, ⑦항해자유의 확보, ⑧불법 마약거래의 감소 등으로 규정하였다.⁷⁶ 미국의 동북아전략은 일본, 중국과의 관계를 중심으로 대량살상무기 확산 방지, 무역정책 및 국방예산을 일관성있는 틀로 엮어 조화롭게 추진하는 문제였다.⁷⁷ 미국이 한반도에 대해 갖는 안보이익은 이러한 자원동원능력의 구상 속에

⁷³ Fred C. Ikle and Albert Wohlstetter, *Discriminate Deterrence*, Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy, January 1988.

⁷⁴ U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim* (Washington, D.C.: Government Printing Office, April 1990).

⁷⁵ Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World*, p. 29.

⁷⁶ U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Report to Congress, 1992* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 1992), p. 13.

⁷⁷ Christopher Layne, “Rethinking American Grand Strategy: Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?,” *World Policy Journal*, Vol. XV, No. 2 (Summer 1998), p. 8.

서 찾아질 수 있었다. 장기적으로 미국은 한반도문제 해결을 동북아지역에서 자국의 지도적 역할을 유지하고 우세한 영향력을 유지하는데 있어서의 관건으로 보았다.

북한은 냉전 시기의 북·미관계를 ‘피해자(북한)와 가해자(미국)의 불평등 관계’로 인식하였다. 냉전 이후 시기에도 미국이 “제국주의”의 선봉에 서서 북한을 “압살”하려는 정책을 취하고 있다는 미국에 대한 적대적 인식은 그대로 유지되고 있다.

부시 행정부 아래서 북한과 미국과의 공식적인 접촉의 계기는 북한의 핵무기 개발 계획이 가져다주었다. 1988년 한국 정부의 7·7 선언도 북·미간 접촉의 동기를 부여하였다. 같은 해 10월 31일 미 국무부는 외교관 행동지침을 발표하고 대북 완화조치를 취하였다.⁷⁸ 이에 따라 1988년 12월 미·북간에 참사관급 접촉이 북경에서 시작되었으며 이후 1993년 9월까지 34차례 열렸다.⁷⁹ 북·미간 북경접촉은 북한 핵문제가 부각되고 미국의 비확산정책과 맞물리면서 공식적인 접촉으로 발전하였다. 1992년 1월 22일 뉴욕에서 미 국무부 캔터 차관과 북한 노동당

⁷⁸ *Washington Post*, December 1, 1988; 완화조치의 내용은 ①미국인의 북한지역 여행 완화 및 학술, 문화 등 비정치적 교류 허용, ②식량, 약품 등 인도적 차원의 교역 허가, ③북한인의 미 입국비자 발급 완화, ④북한 외교관과의 비공식 대화 허용 등이다.

⁷⁹ 미·북 접촉과정에서의 의제는 여러 가지였다. 미국은 북한에 대하여 ①남북대화의 실질적 진전, ②군사적 신뢰구축조치, ③IAEA와의 핵안전조치협정 체결, ④한국전에서 실종된 미군유해 송환, ⑤테러행위 포기 입증, ⑥미사일 및 관련 기술 수출 금지, ⑦인권상황 개선 등을 요구하였으며, 북한은 ①주한미군 철수, ②남북한의 상호 감군, ③정전협정의 평화협정으로의 대체, ④팀스피리트 훈련 중지, ⑤북·미간 직접대화 및 관계개선, ⑥미군유해 송환을 위한 양국 정부간 협의 등을 주장하였다. Richard H. Solomon, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, “The Last Glacier: The Korean Peninsula and the Post-Cold War Era” (Subcommittee on Asia and the Pacific, Committee on International Relations, U.S. House of Representative, February 11, 1991), p. 17.

국제부장 김용순 간의 고위회담은 미·북간에 개최된 최초의 공식적인 고위회담이었다. 미국은 고위회담을 통해 북한을 국제원자력기구(IAEA) 사찰체제로 끌어들이려는 의도를 가지고 있었고, 북한은 미국과의 외교적 관계 개선을 시도하였다.

나. 클린턴 대통령 시기

1993년 1월 클린턴(Bill Clinton) 대통령이 취임하면서 핵문제를 매개로 미국과 북한의 관계가 본격적으로 전개되기 시작하였다. IAEA는 1993년 초 북한에 대한 특별사찰을 요구하였고, 북한은 3월 12일 핵확산금지조약(NPT)탈퇴 선언으로 대응하였다. 북한의 행위는 냉전 종식 이후 국제사회의 대량살상무기 확산 방지를 주도하는 미국에게 1995년 5월 NPT체제 연장을 앞두고 심각한 도전으로 등장하였다. 반면 북한은 핵 확산방지를 주요 안보전략 목표로 추구하는 초강대국 미국과 직접 상대할 수 있는 기회를 포착하였다.

미국은 남북관계나 동아시아의 안보에 대한 관심보다는 단지 비확산 전략의 관점에서 북한의 NPT탈퇴 번복을 위해 북한과 직접협상에 나서게 되었다.⁸⁰ 마침내 1994년 10월 21일 제네바에서 기본합의문(Agreed Framework)에 서명함으로써 북한 핵문제는 일단 해결국면으로 접어들게 되었다. 클린턴 전 미국 대통령은 2004년 6월 22일 출간된 자신의 회고록 『나의 인생』에서 “1994년 3월 나는 전쟁을 치르더라도 북한이 핵을 개발하는 걸 막을 결심이었다”이 밝히고, “페리 국방장관은 선제 군사공격 가능성도 배제하지 않는다고 말하며, 이후 사흘 간 힘든

⁸⁰ Leon V. Segal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999), pp. 52-55.

협상을 계속했다”이 밝혔다.⁸¹ 그 이후 카터 전 대통령의 평양방문으로 김일성과 회담이 이루어지고, 김일성은 미국과 협상을 요구하는 의사를 클린턴 대통령에게 전달하였다.⁸²

제네바합의는 경수로건설의 진척 수준에 따라 북한의 과거 핵 활동에 대한 투명성을 확보할 수 있도록 함에 따라서 결과적으로 북한이 경수로의 완료 시점에 이르기까지 핵카드의 효용성을 유지할 수 있게 되었다. 제네바합의 이후 미 국무부 한국과와 주유엔 북한대표부 간의 접촉 채널이 공식화되었다.

이후 북한은 미국과 직접 안보문제를 해결하려는 정책을 강화하였다. 북한은 미국과 군사문제를 해결하는 것이 한반도 통일을 실현하는 관건으로 보고 있다.⁸³ 북한은 1994년 4월 28일 ‘새로운 평화보장체계’ 수립을 제안하였으며, 미국이 이를 거부하자 1996년 2월 22일 평화협정체결 이전이라도 한반도에서의 군사적 충돌 방지를 위해서 미·북간 잠정협정을 체결하자고 미국에 제의하였다.⁸⁴ 미국은 남북간 평화협정 체결이라는 한국의 입장을 존중하여 북한의 제의를 거부하였다.

그러나 미국과 북한은 1994년 12월 미군 헬기의 북한지역 불시착 사건을 계기로 장성급 접촉을 하였으며, 이후 군사정전위원회의 정상적인 기능이 작동하지 못하는 상황에서 북한은 조선인민군 판문점대표부의 자격으로, 미국은 군사정전위원회 유엔 측 대표 자격으로 변칙적인 형태의 대좌를 해오고 있다. 북·미간 군사적 접촉은 또한 한국전쟁에서 사

⁸¹ 『조선일보』, 2004년 6월 22일.

⁸² 『중앙일보』, 2004년 6월 22일.

⁸³ 한호석, “평양과 워싱턴의 관계개선: 그 교착과 충돌의 소용돌이” (1996.7), p. 1.

⁸⁴ 동 제의에서 북한은 군사정전위를 대체하는 미·북군사위원회 설치, 이러한 문제를 논의하기 위한 협상의 개최 등을 제시하였다. 그리고 미·북간 군사위원회가 가동되면 남북간 군사위원회를 가동할 수 있다는 복선(two-track)구조를 제시하였다.

망 또는 실종된 미군유해의 송환과 북한의 미사일 개발 및 수출문제를 둘러싸고 전개되었다. 1988년 양국간 유해송환 협상을 시작한 이래, 북한은 1990년 5월부터 미군 유해를 송환하기 시작하였으며, 1993년 8월에는 ‘미군유해에 관한 합의서’가 조인되었다. 북·미간 군사접촉은 1996년 4월 4자회담 제의에서 미·북 양자간 문제에서의 직접교섭 진행에 대해 미국 측이 한국 측의 양해를 얻음에 따라 더욱 활발해지기도 하였다. 그리고 미국과 북한은 1996년 4월 20일 북한의 ‘미사일기술통제 체제’(Missile Technology Control Regime: MTCR) 가입과 미사일개발 중단을 위한 협상을 처음 개최하였다. 미국은 탈냉전시대 대량살상무기 확산방지 전략구도에 북한을 편입시키려고 동 회담을 추진하였다.

비군사적 측면에서의 북·미관계는 미국이 대북 경제제재를 단계적으로 완화하고 북한의 식량난에 따른 인도주의 차원의 식량지원을 하는 일방, 북한은 미국의 경제제재 완전해제를 추구하고 식량 획득 외교를 강화하는 형태로 나타났다. 미국은 1995년 1월 20일 자동전화의 연결, 미국인의 여행편의를 위한 외환거래 규제 해제, 미국 철강회사용 마그네사이트의 수입허용 등 부분적 완화조치를 취했으며, 이어 ‘여행경고국’(Travel Warning State)에서 북한 제외(1996.3), 인도적 차원의 대북 물자 및 자금 제공 허용(1997.3), 미국내 북한자산 동결해제를 위한 조사 착수(1997.9), 테러지원국 및 미사일 수출 위반 관련 제재를 제외한 경제제재의 포괄적 해제(2000.6) 등의 조치를 취했다. 그러나 미국의 대북 경제제재 해제수준은 제한적인 범위에 머무르고 있으며,⁸⁵ 북한은 미국에 대해 전면적인 경제제재의 해제를 지속적으로 요구하였다. 미국

⁸⁵ 미국의 대북경제제재 관련 자료는 Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury, “Sanctions Program and Country Summaries: North Korea” 참조.

은 식량난 가중과 경제적 악화가 북한의 붕괴를 초래할 수 있다는 우려에서 북한에 대해 식량을 지원하였다. 미국은 북핵문제 해결을 위한 제네바합의에서부터 북한의 ‘연착륙’ 기회를 극대화하고자 했다.⁸⁶

1998년 8월 북한의 금창리 지하시설 의혹과 미사일 시험발사 이후 북·미간 긴장상태는 1999년으로 이어졌다. 북한은 지하시설 ‘방문’에 대한 대가를 요구하였으며 미국은 인도적 차원의 식량지원 형식을 빌려 의혹시설에 대한 사찰을 추진하였다. 북한과 미국은 식량과 사찰수용을 맞바꾸어,⁸⁷ 미국 대표단이 1999년 5월 금창리 시설을 방문하였다. 그러나 금창리에서 핵개발 흔적은 발견되지 않았다. 미국의 대북정책조정관으로 임명된 페리(William J. Perry) 前국방장관은 평양을 방문(5.25~28)하여 한·미·일 3국이 합의한 포괄적 대북 권고안을 설명하고 북측의 입장을 타진하였다.

이후 1999년 6월 서해에서 남북한 해군함정의 무력충돌 사태가 발생하고, 북한이 사거리 4,000~6,000km의 대포동 2호 미사일 발사를 준비하는 것이 포착되었다. 북한의 미사일 추가 발사 조짐이 가시화되자 미국과 북한은 비공개 협상을 재개(6.22~23, 베이징)하였다. 1999년 8월 5~9일 제네바에서의 제6차 4자회담을 앞두고 열린 양자협상(8.3~4, 제네바)에서 미국은 북한에게 미사일 발사실험 준비를 중단하고 페리 협상안을 수용할 것을 권유하였으나 북한은 명백한 답변을 회피하였다.

결국 9월 7~12일 베를린에서 가진 회담에서 북한은 미사일 시험발사를 유예하는 대신 미국은 북한에 대한 경제제재를 추가로 완화하기로

⁸⁶ David E. Brown, “No Thanks Expected: America’s Effort to Nurture a ‘Soft Landing,’” Wonmo Dong, ed., *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Security, and Economic Cooperation* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc., 2000), p. 189.

⁸⁷ 미국이 북한의 사찰수용에 대한 대가로 지원한 식량은 세계식량계획을 통해서 50만 톤, 미국 민간기구를 통한 씨감자 1,000톤 및 식량 10만 톤이다.

합의하였다. 이에 따라 미행정부는 적성국교역법, 방산물자법, 수출관리법 등 3개법에 근거하여 행정부가 재량으로 결정할 수 있는 범위 내에서 대북한 경제제재 완화조치를 발표(9.17)하였다.⁸⁸ 이어 9월 25일 북한의 백남순 외무상은 제54차 유엔총회 기조연설에서 북·미관계 개선을 위한 북·미 고위급회담이 진행되는 동안 미사일을 발사하지 않을 것임을 확인하였다.

베를린합의 직후 페리보고서가 미 의회에 제출(9.15)되었다. 페리보고서는 북한 문제를 근본적으로 해결하기 위한 3단계 방안을 제시하였다.⁸⁹ 그러나 미 공화당 의원들은 의회 내 북한자문단을 구성하여 페리보고서에 대응하는 대북정책보고서를 발간(11.3)하였다.⁹⁰ 동 보고서는 제네바합의 이후 5년 동안 핵무기개발계획 등 북한의 위협이 오히려 더 증대된 것으로 평가하고 클린턴 행정부의 대북정책을 비판하였다.

클린턴 행정부의 페리 구상에 따라 미국과 북한은 포괄적 협상을 논의할 고위급 회담 준비를 위해 1999년 11월 15~19일간 베를린에서 회담을 가졌다. 이 회담에서 양측은 미국의 대북제재 추가 완화, 연락사무

⁸⁸ 이로써 북한 상품의 미국 수입 및 미국 상품의 북한 수출이 대부분 허용되었고, 민간 및 상업용 자금의 송금과 선박과 항공기를 이용한 여객 및 화물운송이 가능해졌다.

⁸⁹ 단기적 목표는 북한이 미사일 재발사를 중단하고 미국은 이에 상응하여 대북 경제제재를 일부 해제하고 일본과 한국도 적절한 조치를 취하는 것이다. 중기 목표는 북한의 핵·미사일 개발 계획을 완전히 중단시키고 북·미 관계정상화를 추진하는 것이다. 장기적 목표는 한반도 및 동아시아에서 냉전을 종식시키는 것이다. 페리보고서는 이러한 목표를 원활하게 달성하기 위해 포괄적이고 통합된 접근방식을 취할 것을 제안하였다. William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations," Unclassified Report, Washington, D.C., October 12, 1999.

⁹⁰ North Korea Advisory Group, *Report to The Speaker, U.S. House of Representatives*, November 1999.

소 설치, 북한의 미사일 실험발사 중지 보장 방안, 고위급 회담 실현 방안 등을 논의하였다. 그러나 회담의제 선정에 관한 양측의 입장차이로 이 회의는 아무 성과 없이 끝났다. 이후 북한은 외무성 대변인(12.8)을 통해 클린턴 행정부와의 대화지속에 대해 회의적 반응을 보였다. 클린턴 행정부 말기에 이르러 미국과 북한은 미사일문제의 해결을 위한 협상을 지속하였다. 미국은 북한의 미사일 수출 중지 및 MTCR 가입을 강력히 요구하였으며, 북한은 미사일 수출 중지의 대가로 상당한 규모의 금전적 보상을 요구함으로써 양측간 협상은 타협점을 찾기 어려웠다. 더욱이 공화당 주도 미 의회는 북한과의 핵미사일 협상에서 대가 지불을 반대하였다.

2000년 6월 클린턴 행정부는 북한에 대한 유연한 접근의 일환으로 북한을 ‘불량국가(rogue state)’란 용어 대신에 ‘우려 대상국(state of concern)’이란 용어로 부르기 시작했다. 그리고 남북정상회담으로 한반도의 긴장완화 분위기가 조성되면서 클린턴 행정부도 북한과의 접근을 보다 서두르게 되었다. 이에 따라 2000년 10월 북한의 실질적 2인자인 조명록 국방위원회 제1부위원장이 김정일 국방위원장의 특사 자격으로 워싱턴을 방문하여 클린턴 대통령을 면담하고, 미·북 공동코뮤니케가 발표(10.12)되었다.⁹¹ 곧 이어 올브라이트(Madeleine K. Albright) 국무장관이 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 면담하였다. 이처럼 미·북간에 처음으로 최고위급 정책결정자의 상호 교환 방문이 이루어지면서 미사일 협상도 의견접근을 보이는 등 양자관계 개선의 계기를

⁹¹ 공동코뮤니케의 주요 내용은 ①북한의 장거리 미사일 개발 포기, ②양국간 적대관계 청산, 미국의 북한체제 보장 및 경제지원, ③한반도 평화체제 구축을 위해 4자회담 등 여러 가지 방안 활용, ④클린턴 대통령의 평양 방문 준비를 위한 올브라이트 국무장관의 방북 등이다. U.S. Department of State, “U.S.-D.P.R.K. Joint Communiqué,” October 12, 2000.

마련하는 듯이 보였다. 그러나 정권 말기의 클린턴 행정부와 북한 간의 협상은 최종적인 타협점을 찾지는 못했다.

다. 부시(George W. Bush) 대통령 시기

클린턴 행정부의 대외정책에 대하여 매우 비판적인 입장에 있었던 부시 대통령은 미국은 자국의 안보를 “가공의 국제공동체의 이익에 의해서가 아니라 국가이익에 의해서 결정해야 한다”는 시각을 가지고 있다.⁹² 이러한 일방주의적 외교정책이 부시 행정부의 주된 외교적 입장이다. 미국은 “전 세계에 걸쳐 추구해야 할 이익과 완수해야 할 책임과 공약을 가지고” 있으며, 미군의 존재 목적은 이와 같은 미국의 이익을 보호하고 발전시키며, 억제에 실패할 경우 미국의 국익에 대한 위협을 격퇴하는 데 있다는 것이다.⁹³

부시 행정부의 한반도 정책은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.⁹⁴ 첫째, 부시 행정부는 힘에 기반한 대외정책을 추구하고 있으며, 9·11 테러사태 이후 이러한 입장은 더욱 굳어졌다. 동북아 및 한반도에서 미국의 패권적 지위를 계속 유지하려고 하며, 자국이 주도하지 않는 동북아 지역질서 재편에 소극적 자세를 보여주고 있다. 둘째, 대북정책의 핵심은 북한의 핵무기개발을 완전 폐기시키는 것이다. 한·미 동맹관계는 미국의 이익에 여전히 중요하지만, 미국의 새로운 전략구상에 맞춰 변화를 모색한다. 셋

⁹² Peter Ludlow, “Wanted: A Global Partner,” *The Washington Quarterly* (Summer 2001), p. 167.

⁹³ Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress, 2002*; 국방정보본부, 『2002년 美 국방 연례보고서』 (서울: 국방정보본부, 2002.11), p. 5.

⁹⁴ 박영호·정영태·조민·조한범·허문영, 『한반도 평화정착 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 99-104.

째, 부시 대통령은 북한체제는 물론 김정일에 대해서도 회의적인 시각을 가지고 있다. 부시 행정부 내의 신보수주의자들은 ‘불량국가(Rogue State)’, ‘악의 축(Axis of Evil)’, 또는 ‘무법국가(Outlaw State)’인 북한 정권의 근본적인 변화(regime change)가 필요할지도 모른다는 인식을 가지고 있다. 넷째, 부시 행정부의 대북정책의 주요 방향에는 1999년 3월 4일에 발표된 ‘아미티지 보고서(Armitage Report)’의 내용이 반영되어 있다.⁹⁵ 아미티지 보고서는 대북정책 목표를 ‘북한의 핵·생화학·재래식 무기 및 미사일에 의한 군사위협을 평화적 수단을 통한 제거’에 두어야 함을 강조하고, 이를 위해 경험·안전보장 및 관계정상화를 대가로 제시하는 ‘포괄적 패키지(comprehensive package)’를 제안하였다. 포괄적 대북정책을 운용하기 위해서는 ‘혜택과 불이익’의 개념 틀에 기초하여 ‘외교와 억지’ 조치를 병행 추진해야 하고, 이를 위해 남한, 일본과 공조체제 유지 및 중국과의 협조 틀 속에서 북한이 긍정적 반응을 보일 때 한반도 재건기금 창설·식량 및 의료제공 지속·경제제재 완화 및 개혁개방 지원·대체에너지 개발 노력 제공 그리고 6자회담 추진 및 북·미 국교수립을 제시하였다. 그러나 외교노력이 실패할 경우, 힘의 우위에 기초한 억지력 및 봉쇄 강화 그리고 필요시 ‘선제공격(preemption)’도 우방국 합의 및 성공 가능성에 기초하여 선택할 수 있어야 함을 강조하였다. 최근 진행되고 있는 6자회담은 외교적 조치의 일환으로, 선제공격 논의는 억지 차원에서 아미티지 보고서에서 검토되었던 것이다. 다섯째, 부시 행정부가 대테

⁹⁵ 前국제안보담당 국방차관보 아미티지(Richard L. Armitage)가 주도하고 前대사 울포위츠(Paul D. Wolfowitz) 등이 참여한 미국의 대북정책연구그룹은 ‘북한에 대한 포괄적 접근(A Comprehensive Approach to North Korea)’ 제목의 보고서를 작성하여 하원 국제관계위원회 위원장 벤저민 길먼(Benjamin A. Gilman)에게 제출하였다. Richard L. Armitage, “A Comprehensive Approach to North Korea,” *Strategic Forum*, No. 159, INSS, NDU, March 1999. 아미티지는 부시(George W. Bush) 대통령 행정부에서 국무부부관보가 되었고, 울포위츠는 국방부부관보가 되었다.

러전쟁의 맥락에서 보는 북핵문제에 대한 북한의 대응방식에 따라서 한반도의 긴장이 고조되거나 완화될 수 있다.

2001년 1월 부시 행정부가 출범한 이후 부시 행정부가 클린턴 행정부와는 다른 정책적 입장을 취하고, 이에 대해 북한이 강하게 대응함으로써 북·미관계는 교착 국면에 빠지게 되었다.⁹⁶ 부시 행정부는 2001년 6월 6일 대북정책 재검토를 마치고 북한과의 대화 재개를 선언하였다. 대화의제로서는 핵, 미사일 및 재래식 무기를 제시하였다. 북한의 핵 및 장거리 미사일 개발은 미국의 세계전략에 대한 중대한 도전이며 재래식 군사태세도 한반도 및 미국 안보에 위협을 준다는 것이다. 그러나 미국은 “북한과의 대화를 기다리고 있다”는 입장을 유지하면서 북·미 대화에 소극적인 입장을 취하였다.⁹⁷

북한은 2001년 3월 한·미 정상회담에서 부시 대통령이 북한체제와 김정일에 대한 회의적 입장을 표명하자, 미국을 맹렬하게 비난하기 시작하였다. 북한은 부시 행정부의 북한에 대한 발언을 남북한이 화합하여 통일하려는 것을 달가워하지 않는 미국의 ‘反통일정책’으로 규정하였다.⁹⁸ 나아가 북한은 미국이 재래식 전력을 언급하는 것에 대하여 “(미국이) 주먹을 쳐들면 우리는 몽둥이를 쳐들 것”이라고 강경하게 반응하면서, 주한미군 철수 주장으로 대응하였다.⁹⁹ 그러나 동시에 북한은 클린턴 행정부와는 대화와 북·미 공동코뮤니케 발표를 상기시키면서, 북·미간 대화 및 관계 개선의 필요성을 주장하기도 하였다.¹⁰⁰

그러나 북한의 부시 행정부에 대한 접근 의도는 9·11 테러 사태로

⁹⁶ 통일연구원, 『통일환경 및 남북한 관계와 전망』 (2001.12.31), pp. 56-58.

⁹⁷ Office of the Press Secretary, “Statement by the President,” June 13, 2001 <www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html>.

⁹⁸ 『평양방송』, 2001년 4월 3일, 4월 9일.

⁹⁹ 『평양방송』, 2001년 6월 13일.

¹⁰⁰ 『로동신문』, 2001년 3월 19일.

수포로 돌아갔다. 테러지원국과 미사일 개발 등에 대한 미국의 입장이 강경해지면서 대북 입장도 강화되고, 향후 대외관계에서 테러 사태에 대한 각국의 입장이 중요한 기준이 되었다. 또한 대테러전쟁을 계기로 중국, 러시아의 대미협력이 강화되었다. 2002년 1월 29일 미국의 북한에 대한 불신은 부시 대통령이 연두교서 연설에서 북한을 이란, 이라크와 함께 ‘악의 축’을 구성하는 국가로 지칭함으로써 극명하게 드러났다. 이후 파월(Colin Powell) 국무장관의 “이제 공은 북한 쪽에 있다”은 상원 외교위원회(2.5)에서의 발언을 비롯하여 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관의 상·하원 군사위원회 증언(2.5, 2.6), 테넷(George Tenet) CIA 국장의 상원 정보위 증언(2.6) 등을 통해 연이어 북한의 대량살상 무기(WMD) 및 미사일문제를 거론하였다. 북한에 대한 공세의 핵심은 WMD의 위협과 미사일 완제품 및 생산능력의 수출 지속에 초점이 맞추어졌다. 이어 2월 20일 서울에서 열린 한·미 정상회담에서 부시 대통령은 ‘언제, 어디서든 조건 없는’ 북한과의 대화 의지를 재확인하고 ‘북한을 공격할 의사가 없다’고 하면서도 북한에 대해 ‘환상을 가지고 있지 않다’는 대북 인식을 그대로 유지하고 있었으며, 북한의 WMD 확산 중단, 재래식 무기 후방 이동, 북측의 약속 이행 등을 강력히 촉구하였다.¹⁰¹ 그리고 4월에는 對테러전쟁의 일환으로 이른바 ‘악의 축’ 구성 국가들을 겨냥한 “세계에서 가장 위험한 정권들이 가장 위험한 무기로 우리를 위협하는 것을 결코 허용할 수 없다”이 다시 강조하였다.¹⁰²

2002년 6월 10일 파월 국무장관은 미국의 아시아정책에 대해 언급하면서 미국의 정책이 對테러전쟁에 초점을 맞추고 있지만 아시아지역에

¹⁰¹ Office of the Press Secretary, “Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung,” February 20, 2002.

¹⁰² *Washington File*, April 15, 2002.

서의 전통적인 미국의 동맹의 중요성을 강조하였다.¹⁰³ 그는 중국과의 관계에 대해서 긍정적인 입장을 피력하였으나, 북한에 대해서는 전혀 그렇지 않았다. 북·미 대화 재개에 대한 기대를 말하면서도 미국과 북한 간에 진지한 협상이 이루어질 수 있는 구체적인 조건들을 제시하였다. 파월 장관은 또한 부시 대통령이 2002년 6월 1일 미 육군사관학교에서 행한 연설, 즉 미국이 테러와의 전쟁에서 예방공격(preemptive)은 아닐 지라도 좀 더 사전 행동적(proactive) 전략을 사용할 것이라는 점을 강조하였다.

2002년 9월 17일 고이즈미(小泉純一郎) 일본총리가 평양을 방문하여 북·일정상회담을 개최한 직후, 10월 3~5일 켈리(James A. Kelly) 동아·태 담당 국무차관보가 대통령 특사 자격으로 평양을 방문하였다. 그러나 부시 행정부 들어 처음 이루어진 북·미 고위급 회담은 양자관계의 해빙보다는 오히려 경색의 심화를 초래하는 결과를 낳았다. 켈리 특사는 평양 방문이 북한의 대량살상무기, 미사일 개발프로그램과 미사일 수출, 북한의 재래식 전력 태세, 북의 인권문제 등 미국의 우려 사항에 대한 회담에 목적이 있었고, 북한이 이러한 문제들에 대해 포괄적인 노력을 할 경우 북·미관계가 개선될 수 있다는 점을 전달하였다.¹⁰⁴

이에 대해 북한은 외무성 대변인의 기자회견을 통해 미국 대통령의 특사가 미국의 일방적인 요구를 북한이 먼저 해결해야 북·미관계는 물론 북·일관계와 남북관계도 순조롭게 풀릴 수 있을 것이라면서 압력적이고 오만하게 나왔다고 비난하였다. 또한 부시 행정부가 “대화가 아니라 힘과 강권으로(북한을) 굴복시키려는 적대시 정책을 취하고 있음”이

¹⁰³ Secretary Colin L. Powell, “Remarks at Asia Society Annual Dinner,” New York City, June 10, 2002.

¹⁰⁴ “켈리 국무차관보 기자회견”(2002.10.5), 통일부, 『주간국제동향』, 제249호 (2002.10.6~10.12), p. 3.

명백해졌다고 주장하였다.¹⁰⁵ 미국이 이에 대해 다시 반박하였음은 물론이다. 이어 미국은 10월 16일 북한이 켈리 특사에게 농축우라늄 핵무기 프로그램을 시인했다고 발표하였다. 이를 계기로 북·미간에는 1993년 이후 다시 한 번 핵 공방이 전개되었다. 미국과 북한 간의 핵 공방은 결국 2003년 초 북한의 NPT 탈퇴선언과 영변 핵시설의 재가동 및 폐연료봉의 재처리를 통한 플루토늄 추가 생산으로까지 이어졌다.

다시 불거진 북핵문제를 해결하기 위해 2003년 4월의 북·미·중 3자회담을 거쳐 2003년 8월 남북한을 비롯하여 미·일·중·러가 참여하는 6자회담이 열렸다. 6자회담은 한반도문제를 해결하기 위해 남북한과 한반도 주변 4국이 모두 참여하는 첫 다자회담이다. 그러나 6자회담 1차 회담에서는 미국과 북한 양측의 입장 차이만 확인되었을 뿐 구체적인 결과는 없었다. 이후 6자회담의 재개를 위한 각국의 외교적 노력이 전개되었다. 북한은 2003년 12월 9일 외무성 대변인의 기자회견 형식을 통해 북한이 핵 활동을 동결하는 대가로 미국이 ①북한을 테러지원국 명단에서 해제하고, ②북한에 대한 정치·경제·군사적 제재와 봉쇄를 철회하며, ③북한에 대해 중유·전력 등 에너지 지원에 합의할 것을 요구하였다. 북한은 이러한 “일괄타결안을 받아들일 수 없다면 최소한 차기 6자회담에서 ‘말 대 말’의 공약과 함께 첫 단계 행동조치라도 합의할 것”을 요구하였다.¹⁰⁶ 북한의 요구는 농축우라늄 핵 프로그램이란 새로운 문제로 시작된 2차 북핵문제의 해법을 1차 핵문제 등장시의 핵문제를 가지고 깨뜨려진 조치를 다시 한 번 협상의 수단으로 사용하는 것이다. 제네바 핵합의를 클린턴 행정부의 실패작으로 평가해온 부시 행정부

¹⁰⁵ “북한 외무성 대변인 기자회견”(2002.10.7), 통일부, 『주간국제동향』, 제249호 (2002.10.6~10.12), p. 4.

¹⁰⁶ 북한 외무성 대변인 조선중앙통신 회견, 2003년 11월 9일.

의 입장에서, 이러한 북한의 요구는 받아들여지지 않았다.

부시 행정부는 “미국의 목표는 핵프로그램 동결이 아니며 핵무기 프로그램을 입증할 수 있고 돌이킬 수 없는 방식으로 폐기하는 것”이라며 기존 입장을 거듭 천명하면서 6자회담에 아무런 전제조건 없이 응하라고 북한에 촉구했다.¹⁰⁷ 미국의 입장은 문제 해결의 전제조건으로 어떠한 보상이나 대가를 제공하지 않는 것이며, 6자회담을 통해 북한의 위협에 대응하며, ‘완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 핵폐기(CVID)’를 추진하는 것으로 정립되었다.

이러한 미국의 입장에 대해 북한도 강한 대응을 하고 있다. 북한은 미국에 대해 대북적대시 정책을 철폐하고, 핵동결에 대한 보상을 해주며, 북한체제에 대한 안전보장을 해줄 것을 요구하였다. 2004년 10월 현재 세 차례의 6자회담이 열렸으나, 북한과 미국은 각기 자기 측의 입장을 정당한 것으로 주장하면서, 각각 벼랑끝(brinkmanship) 전략을 취하고 있다. 미국의 북한에 대한 외교적 압박전략 구사에 대해 북한은 버티기 전략으로 대응하고 있다. 특히 북한은 핵문제는 한국은 물론 일·중·러 등 주변국과 다를 문제가 아니라 미국과 풀어야 할 문제라는 기존의 입장을 고수하고 있다.

¹⁰⁷ 『연합뉴스』, 2003년 12월 10일.

미국의 신안보전략과 한반도 통일문제

1. 안보전략 환경 변화

가. 9·11 테러 사태와 대테러 전쟁

9·11 테러 사태는 부시 행정부의 대테러 전쟁에 대한 인식과 미국의 세계안보전략에 엄청난 영향을 미쳤다. 부시 대통령은 2002년 1월 29일 연두국정연설에서 이라크, 이란, 북한 등 불량국가를 ‘악의 축(Axis of Evil)’으로 지정하면서 대테러 전쟁을 지속하겠다고 천명하였다. 같은 해 3월 8일 LA Times 등 미국 주요 신문에 보도된 『핵태세검토보고서』(Nuclear Posture Review, NPR)는 새로운 핵무기 사용 가능 상황 및 대상을 구체적으로 제시하였다. 이어 6월 1일 부시 대통령은 미 육사 졸업식에서 행한 연설을 통해 국제 테러조직들과 테러지원국가들의 연계를 차단하고 대량살상무기의 확산을 방지하기 위해 필요할 경우 “선제공격(preemption, preemptive strike)”도 할 수 있다는 ‘선제공격 안보독트린’을 발표하였다. 이 독트린은 “예방전쟁(preventive war)”을

포함한 모든 수단을 강구하겠다는 것으로 그 후 『국가안보전략보고서』에서도 확인되었다.

부시 행정부는 이처럼 대테러 전쟁을 수행하면서 다른 한편으로는 “군사 변환(military transformation)”을 핵심으로 하는 국방전략의 근본적 변화를 적극적으로 추진하고 있다. 즉 대테러 전쟁과 군사 변환이라는 양대 축을 중심으로 국방전략을 전환하고 있으며, 이는 부시 행정부의 세계전략의 변화를 보여주는 것이다. 이미 9·11 테러 사태가 발생하기 이전부터 탈냉전기의 세계 안보환경의 변화에 적응하여 국제적 지도력을 계속 유지하기 위해 새로운 세계안보전략을 개발해야 할 필요성을 느껴왔던 미국에서, 불확실한 미래에 발생 가능한 안보 차원의 다양한 위협을 식별하고 이에 적절하게 대처하기 위한 미래 지향적인 국방정책 수립의 요구가 강력하게 대두되었다. 이러한 필요성을 인식하여 미국의 국가안보전략, 방위전략, 전력구조, 전력 현대화 계획, 하부 구조, 예산 등 국방 분야의 전반적인 발전을 위한 정책 개발 작업이 추진되었던 것이다.¹⁰⁸

테러 공격의 파급 효과를 감안할 때, 본토 방위는 국방정책의 최우선의 목표로 설정될 수밖에 없었고, 종전과는 다른 차원에서 새로운 군의 역할 부여가 불가피하게 되었다. 따라서 군은 미래의 도전에 대처할 수 있는 수단을 확보해야 하며, 이를 위해서는 국방 분야 전반에 걸친 변화가 모색되어야 한다는 공감대가 형성되었다. 특히, 향후 미국의 국방전략은 기존의 중동과 한반도라는 2개의 주요 전구(Major Theater Warfare, MTW)로부터의 “위협에 기초한(threat-based)” 기획이 아

¹⁰⁸ 이러한 작업의 결과는 『4년주기국방검토보고서』(QDR, 2001.9), 『2002년 국방연례보고서』(2002.8), 『국가안보전략보고서』(NSS, 2002.9), 『국가군사전략서』(NMS, 2004.6)에 반영되었다.

나라, 2 MTW보다 광범위한 환경에서의 작전을 위한 “능력에 기초한 (capabilities-based)” 기획으로 전환되어야 함을 강조하게 되었다.¹⁰⁹ 즉, 지금까지 안보위협的主체는 국가였지만, 9·11 테러 사태에서 확인된 바와 같이, 향후 제기될 위협은 다양한 비국가 행위자들(non-state actors)에 의해 촉발될 가능성이 매우 높은 만큼 새로운 위협 인식을 기반으로 하여, 미래의 적이 누구인지는 불확실하지만, 어떤 수단으로 위협할 것인가, 그리고 잠재적 적의 능력이 무엇인가를 예견하고 이에 대비하는 능력에 기초한 모델로 전환되어야 할 필요성이 더욱 강조되게 된 것이다.

한편 9·11 테러 사태 이후 국제관계를 살펴보면, 동유럽 사회주의체제와 구소련의 붕괴와 함께 냉전이 종식된 이후 지난 10여 년간 유럽의 주요 국가들, 즉 독일, 프랑스, 러시아와 미국 간의 국력 격차는 점차 벌어져 왔고, NATO의 확대과정에서 이들 국가 간의 관계 또한 전통적인 동맹관계에서 새로운 형태의 연합관계로 발전하고 있다. 이러한 상황에서 미국이 과연 유일한 초강대국으로서 세계적 지위를 계속 유지할 수 있을 것인가?¹¹⁰ 부시 행정부는 현재의 안보상황을 ‘기회와 도전이 복합된 불확실성’으로 진단하고 있다. 미국은 군사력에 있어서 확실한 우위를 차지하고 있으나, 대량살상무기와 같은 비대칭적 전쟁수단을 포함하여 광범위한 능력을 가진 적대세력의 도전에 직면할 수 있으며, 미국의

¹⁰⁹ Richard L. Kugler and Hans Binnendijk, “Choosing a Strategy,” in Hans Binnendijk, ed., *Transforming America’s Military* (Washington, D.C. Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, 2002).

¹¹⁰ 영국의 역사학자 홉스봄은 고대 로마제국과 대영제국의 교훈을 제시하면서 “미국은 중국을 제외한 어떤 국가와도 전쟁을 벌여 승리할 수 있지만, 전 세계를 지배하는 것은 불가능하다. 미국은 과대망상증이라는 직업병을 앓고 있다”이 비판하였다. 『동아일보』, 2002년 3월 20일, A11.

이익과 안전을 위협하는 국가 또는 세력들을 확실하게 예측할 수 없다는 것이다.

미국의 안보전략과 군사전략은 부시 행정부 기간 동안 특히 9·11 테러 사태 이후 근본적 변화가 이루어졌다. 핵심은 본토방위를 최우선시하면서, 미군의 새로운 임무로 규정한 것이다. 미 본토방위를 위하여 국토안보부(Department of Homeland Security)와 북부사령부를 신설(통합사령부의 재편)하여 잠재적 미래위협에 대응하는 태세를 갖추었고, 생물테러에 대한 방책, 국경강화, 항공안보기준 강화에 대한 군차원의 지원을 추진하였다. 또한 해외에서는 테러집단과의 전쟁을 수행하고, 테러지원국가들에 대한 봉쇄를 추진하며, 테러와 전쟁하고 있는 국가들을 지원하였다. 전반적으로 특정한 위협에 대응하기 위한 위협 중심 전략에서 테러를 포함한 모든 가능한 위협에 대응하는 능력을 갖추는 능력 중심 전략으로 전환할 필요를 실감했고, 대량살상무기의 비확산과 反확산을 더욱 강조하면서, 필요시 테러집단과 대량살상무기 확산 국가에 대한 선제공격의 가능성을 공개적으로 거론하게 되었다.

동아시아와 환태평양 지역과 관련해서 미국은 ‘안정적이고 경제적으로 번영하는 동아시아와 환태평양’을 목표로 설정하였다. 이를 위해 대규모, 고도의 전쟁수행능력을 갖춘 미군 전력의 전진배치를 지속하였다. 또 지역균형자와 안전보장자의 역할을 수행하기 위해 일본, 한국, 호주, 태국, 필리핀, 싱가포르와 동맹관계를 유지하였다. 미국의 아시아안보전략의 중추적 역할을 담당하고 있는 미·일 안보동맹을 강화하였고, 중국의 중요성을 감안하여 중국을 국제사회에 깊이 관여하도록 유도하는 정책을 추진하였다. 미국의 對동북아 정책은 이처럼 점차 커지는 동아시아의 전략적, 경제적 중요성을 고려하여 이 지역에 대한 미국의 포괄적 개입을 지속하면서도 경제 및 군사 강국으로 부상하고 있는 중국과

의 관계를 재정립하고 효과적으로 관리하는 데 비중을 두는 쪽으로 변화하였다.

나. 9·11 테러 사태의 영향과 대응조치

사실 미국은 9·11 테러 사태 이전에도 이미 수차례에 걸쳐 해외와 국내에서 테러의 피해를 보아왔고, 이에 대한 대응을 계속해서 강조해 왔다. 예를 들어, 클린턴 대통령도 “미국이 자유와 광신주의, 법치와 테러간의 오래 지속되고 있는 투쟁 속에 있다”이 선언하였고, 또한 “테러는 미국에게 최고의 우선순위를 갖는 의제이고 또한 세계에게도 최고로 우선순위를 가져야 한다”이 역설한 바 있다.¹¹¹

미국이 전 세계 차원의 테러의 목표가 된 데에는 이유가 있다. 냉전 종식 이후 유일 초강대국으로 남게 된 미국은 전 세계 차원에서 수많은 상황과 이해관계에 연루되게 되었으며 자연스럽게 미국의 국익과의 갈등이 노출되면서 테러 집단은 종종 미국을 테러의 목표로 삼게 된 것이다. 미국이 테러집단이라고 부르는 집단의 입장에서는 미국이 제국주의적 영향력을 더욱 확장시키고 있는 것으로 보인다. 따라서 해외에서 뿐만 아니라 미국 본토에서도 적대적인 공격에 미국은 점차로 취약하게 되었으며, 미국의 군사력 우위가 미국 국민을 전적으로 보호할 수도 없게 되었다.¹¹² 테러는 약소국과 미국에 도전하는 집단에게 미국의 군사력에 대항하기 위한 비대칭 전쟁(asymmetrical warfare)에서 만

¹¹¹ 클린턴 대통령의 1998년 8월 20일 국정연설과 1998년 9월 21일 제53차 유엔총회 연설.

¹¹² U.S. Commission on National Security/21st Century, *New World Coming: American Security in the 21st Century*, The Phase I Report on the Emerging Global Security Environment for the First Quarter of the 21st Century, September 15, 1999, p. 138.

회할 수 있는 유일한 수단(equalizer)을 제공한 셈이다. 미국 사회에서는 테러 위협에 대처하기 위한 노력을 배가하여야 하고, 테러 집단을 지원하는 국가들을 확실하게 목표로 삼으면서, 테러 집단의 다양한 활동에 법을 엄격하고 신속하게 적용하여야 한다는 일종의 국민적 합의가 이루어지게 되었다.¹¹³

9·11 테러 사태는 부시 행정부의 대외정책을 보다 더 강경하게 만들었다. 테러집단과 테러를 지원하는 국가에 대한 대응은 미국의 국가안보 전략의 핵심으로 자리 잡게 되었고, 대외정책에서도 가장 우선순위를 차지하게 되었다. 제3국가들은 이러한 미국의 변화를 미국만큼 실감하지는 못하고 있으며, 따라서 미국의 대테러 전쟁을 설명하기 위한 음모론도 제기되고 있다. 미국은 대테러 전쟁을 수행하기 위하여 강경한 외교정책 노선을 표방하고 있으며, “일방주의”라는 비난을 받으면서 자국이 옳다고 판단하는 대테러 전쟁을 강행하고 있다. 다시 말해서 부시 행정부는 본토에서 당한 9·11 테러 참사 이후 테러와의 전쟁이라는 새로운 이해 관계를 앞세운 현실주의 외교정책을 추진하고 있다.¹¹⁴ 이러한 미국의 대외정책 스타일을 미국 스스로는 “미국식 국제주의 (American Internationalism)”¹¹⁵라고 부르는 반면에, 다른 국가들은 “제국주의적

¹¹³ 이에 관한 자세한 논의는 National Commission on Terrorism, “Countering the Changing Threat of International Terrorism,” June 2002; Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001) 참고.

¹¹⁴ 월터 미드는 역대 미 행정부의 외교 스타일을 윌슨파(도덕원칙형, 이상추구형), 해밀턴파(무역보호형, 무역중시형), 제퍼슨파(미국민주주의유지형, 고립주의형), 잭슨파(민중가치 및 군사력 형, 현실노선형)로 분류하면서 부시 행정부를 현실주의 노선을 따르는 잭슨파의 범주에 넣고 있다. Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, The Century Foundation (New York: Alfred A. Knopf, 2002), pp. 306-309; 박소영, “부시 對北 경고는 中 노린 것,” 『중앙일보』, 2002년 3월 20일, p. 12.

¹¹⁵ The White House, *National Security Strategy of the United States of*

(Imperialistic)”이며 “일방주의(Unilateralism)”라고 부른다.

9·11 테러 사태가 발생한 직후 많은 국제관계 전문가들은 미국과 주요 강대국들 간의 관계가 새롭게 전개되고 따라서 국제관계가 재편될 가능성이 높다고 전망하였다. 9·11 테러 사태는 테러를 반대하는 국가들과 테러에 동조하는 국가들 간의 양대 진영으로 나뉘게 될 가능성이 있다는 지적이었다. 과거의 자본주의와 공산주의의 이데올로기에 따른 진영의 분리가 이제는 대테러 전쟁에 대한 지지 여부에 따라 진영의 분리를 가져올지도 모른다는 전망이었다. 일부에서는 21세기의 “대테러전 질서의 형성”을 예견하기도 하였다.¹¹⁶ 부시 대통령은 테러를 응징하려는 미국의 편에 속하든지 테러를 지원하는 국가들의 편에 속하든지 선택할 것을 공개적으로 요구하였다. 요약하자면 테러와 미국의 대테러 전쟁에 반대하는 국가들과 사실상 미국에 대한 테러를 지원하거나 묵인하는 국가들로 갈라질 것이고, 세계는 ‘문명세계’와 ‘문명질서 도전세력집단’으로 양분되리라는 전망이었다.¹¹⁷

부시 행정부는 한 걸음 더 나아가서 테러에 대한 억제전략만으로는 불충분하고 선제공격을 해서라도 잠재적인 테러위험을 사전에 예방하여야 한다는 선제공격 전략을 채택했다. 상대방이 먼저 공격을 가해올 경우 대량 보복을 가하겠다는 의지와 능력을 사전에 과시함으로써 적의 공격을 억제하는 기존의 전략은 이러한 전략을 합리적으로 인식하지 않고 위협을 느끼지도 않는 테러 집단에게는 억제 효과가 없다는 것이다.

America, 2002.

¹¹⁶ 하영선, “대테러 질서와 북의 선택,” 『조선일보』, 2001년 10월 22일; 자세한 논의는 김창수·이명철·박원곤, 『미 테러사태 이후 미·북관계 전망과 우리의 대응방향』, 한국국방연구원 보고서 (2001.12); 김창수·박선섭·박원곤, 『대테러 전쟁 이후 미국의 국방전략과 한미 안보협력』, 한국국방연구원 보고서 (2002.8) 참조.

¹¹⁷ 이상우, “세계정치 룰이 바뀌었다,” 『조선일보』, 2001년 12월 7일.

그러므로 미국은 자국의 국토를 보호하기 위해 필요하다면 상대방이 군사적 행동을 취하기 전에도 먼저 예방 차원에서 공격을 가하겠다는 것이 바로 선제공격인 것이다. 미국이 향후 대테러 전쟁, 특히 대이라크 전쟁을 앞두고 정당성을 확보하려는 의도가 있는 것으로 해석될 수 있는 이러한 소위 ‘부시 독트린’은 많은 비판과 우려에도 불구하고 미국 국가안보전략에도 그대로 반영되었다. 이러한 부시 행정부의 정책은 공세적 현실주의(offensive realism)로 규정할 수 있다.

2. 미국의 동북아전략과 한반도 통일문제

가. 미국의 동북아전략

이미 지적인 바와 같이 부시 행정부는 9·11 테러 이후 새로운 안보 환경과 이에 대응하기 위한 안보전략을 발전시켰다.¹¹⁸ 그 주요 내용은 한마디로 “미국식 국제주의”의 목표를 달성하기 위한 방안의 제시이다. 구체적으로는 ①인간의 존엄성에 대한 열망을 수호, ②테러리즘을 격퇴하고 미국과 우방에 대한 공격을 예방하기 위한 동맹의 강화, ③지역 분쟁을 완화하기 위한 노력, ④적이 미국, 동맹국 및 우방국에 대해 대량 살상무기로 위협하는 것을 방지, ⑤자유시장과 자유무역을 통한 전지구적 경제성장의 신시대를 개막, ⑥사회개방과 민주주의 인프라 구축을 통

¹¹⁸ 새로운 안보군사전략들은 *National Security Strategy* (2002.9), *Defense Planning Guidance* (2002.5), *Contingency Planning Guidance*, *Global Defense Posture Review* (2002.11), *Integrated Global Basing and Presence Policy*, *National Military Strategy* (2004.6)와 같은 각종 상위문서에 반영하였다.

한 발전영역의 확대, ⑦다른 세력축들과의 협력을 위한 의제 개발, ⑧21 세기의 도전과 기회에 대응하기 위한 미국의 국가안보제도의 변혁이다.

무엇보다도 부시 행정부는 냉전이후 “힘의 우세(supremacy)”에 의한 미국주도의 세계질서 구축과 군사력 유지를 강조하고 있다. 유럽, 일본, 한국 등 동맹국들과 전 세계 차원의 대테러 전쟁을 치루면서 전통적인 동맹관계를 강화하면서 동시에 의지의 연합(coalition of the willing)을 강조하기도 하였다. 외교와 안보 문제를 해결하는 데 있어 상대국과의 협상에만 의존하지 않고 이라크 전쟁처럼 힘의 우위를 최대한으로 활용하기도 하였다. 강력한 군사력 자체가 중요한 협상력이라고 믿기 때문이었다. 중동과 한반도의 경우가 여기에 해당된다. 전반적으로 해외주둔 미군에 대한 재편을 검토하지만 미군 주둔을 지속함으로써 강력한 억제력을 행사하고 안정과 번영을 추구하였다. 특히 과거 클린턴 행정부와는 달리 다양한 구상(initiative)을 제시하였고 이행하고 있다. 대표적인 것이 미사일방위(MD), 확산방지구상(PSI), 지역해양안보구상(RMSI) 등이다. 그리고 대량살상무기(WMD)의 확산 방지를 위해서 미국의 전략군사 체제의 필수적인 일부로 간주하는 MD를 제한적이거나 2004년까지 구축하고 가능한 2007년까지 구축을 완료하려 하고 있다.

새로운 국가안보전략에 따라 미국은 해외주둔 기지 재배치를 추진하기 시작했으며, 이와 관련된 ①해외기지 필요, ②해외작전 후 귀환할 수 있는 유연성, ③환영국가에만 주둔하겠다는 3원칙을 발표하였다.¹¹⁹ 부시 행정부는 전 세계 차원의 해외주둔미군 재배치검토(Global Defense Posture Review, GPR)를 완료한 것으로 알려졌다.¹²⁰ 미국의 구상은

¹¹⁹ 럽즈펠드 국방장관, 2004년 3월 25일.

¹²⁰ 그 주요 내용은 유럽 주둔 미군 11만 9천명 가운데 3분의 2를 철수하는 계획으로 제2차 세계대전 이후 최대 규모의 철군계획이다. *Financial Times*, February 3, 2004.

주둔군 개념에서 벗어나 기동군으로 재배치한다는 것이며, 이러한 구상이 실천되면 결과적으로 냉전 시대에 구축한 방대한 규모의 항구적 미군기지 시대는 종말을 고하게 될 것이다.¹²¹ 아·태지역 주둔 미군 재배치 구상도 점차로 가시화되고 있다.¹²²

부시 행정부는 클린턴 행정부의 ‘확대와 개입’ 전략을 동맹국과 비우방국에 대한 군사적, 정치적, 외교적, 경제적인 차원의 포괄적인 개입을 강조하는 전략으로 발전시켜왔다. 동북아시아에서는 전반적인 안보환경은 크게 변하지 않을 것이라는 가정 하에 중국의 ‘패권주의’ 부상, 대량살상무기 확산에 대응하기 위하여 일본을 핵으로 하는 동북아 전진배치를 지속하되 대대적인 기지체계의 변화를 추진하고 있다. 그리고 북한의 위협이 지속되는 한 한국에 대한 안보 공약(전쟁억제)은 기본적으로 유지하지만, 주한미군 기지 조정(1단계: 2008, 2단계: 2015) 및 주한미군의 감축을 추진하고 있다. 미국의 新안보전략과 해외 주둔기지 재편은 기존의 동맹국 내지 우방국들에게는 더 큰 부담과 기여의 요구를 의미한다. 미국의 전략이 주요 전장 중심에서 동시다발적인 지역분쟁에 대한 신속한 대응과 잠재적 위협세력의 사전 견제·제거로 이동함에 따라 미국 지역 및 세계 차원에서의 군사작전에 대한 참여 등 동맹의 역할 범위 확대가 요구되는 반면, 해당국들의 자국 방위에 대한 1차적 책임은 더욱 증가할 수밖에 없기 때문이다.

¹²¹ 미군의 해외주둔정책에 대한 의회 차원의 관련 평가는 Congressional Budget Office, *Options for Changing the Army's Overseas Basing* (May 2004) 참조.

¹²² 미사일방어(MD) 계획의 일환으로 이지스함 1척이 2004년 9월까지 동해에 조기 실전 배치되었으며, 아·태지역 주둔미군 10만 명 중 1만5천 명(주로 주한미군사, 주일미군사 참모)의 감축이 예정되었고, 대신 미국 영토인 괌의 지전략적 중요성이 증대하면서, 군수 및 전략기획의 중심으로 부상하였다. *Washington Post*, March 25, 2004; *New York Times*, April 7, 2004.

향후 미국은 동북아 개입 전략 및 한반도 문제 해결을 위한 지역 국가들 간의 협력을 강조하는 정책을 추진할 것이다. 미국은 아시아 중시 및 중국 견제 전략, 일본 중시 동맹전략을 지속할 것으로 보인다. 또한 대테러 전쟁 수행을 위한 협력을 동시에 추구하고, 한반도와 대만 문제를 위한 한·미·일, 미·중·일 3국간의 대화 및 협력 체제도 유지할 것으로 전망된다. 이에 더하여 기존의 동맹국 및 우방국과의 관계를 재정립하려 할 것이다. 이 과정에서 대테러 전쟁에 대한 지원 및 공헌 정도, 미사일 방어체제에 대한 협력 정도, 미군주둔에 대한 해당국의 인식 및 지원 내용 및 폭 등이 주요 고려 요소로 작용하게 될 것이다.

나. 미국의 동북아전략 속의 한반도

미국 주도 하의 대테러전 해결에 전략적 관심이 집중되면서, 중동 및 중앙아시아에 미군 전력의 배치가 장기화되는 반면, 유럽과는 대테러전쟁을 둘러싼 상이한 입장과 갈등에서 점차 연대성과 협력 강조로 전환하고 NATO 확대는 지속될 것이다. 반면에 동아시아 전략구도의 변화에서는 사전 행동적인(proactive) 대응이 예상된다. 즉 기존의 동맹관계를 전면적으로 재검토하면서, 전략적 동반자관계를 모색하게 될 것이다.

향후 미국의 대한반도전략 중에서 우선 한국에 대해서는 동맹관계의 조정 가능성이 높아지고 있다. 한국 정부는 미국 부시 행정부의 요청에 따라 이라크에 추가파병을 실시하였고, 용산 기지를 포함한 주한미군 기지의 이전 일정에 합의하였다. 이러한 한·미간의 협력은 양자간의 동맹관계에 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다. 그러나 한국사회 전반에 걸쳐서 미국에 대한 인식은 과거와는 다른 양상으로 나타나고 있다. 즉 최근 중국의 고려사 왜곡에 대한 반감 등으로 한국사회에서의 반미주의

의 표출이 다소 약화되었으나, 미국에 대한 호감도가 과거처럼 높지는 않다. 미국은 이러한 한국사회의 변화를 의식하고 있다. 또한 중국의 비상과 일본의 재등장, 북한의 침체로 한반도의 전반적인 전략적 가치의 상대적 저하 가능성 그리고 한·미동맹의 질적 변화와 주한미군 기지조정 불가피성을 더욱 인식함에 따라서 미국은 한국 측의 양자관계 변화 요구에 실리적으로 대응할 가능성이 높다.

미국은 북한에 대해서는 핵개발과 대량살상무기 확대 저지를 위한 노력의 결실이 점차 가시화할 것으로 평가하고 있다. 한반도 주변국들의 북핵 위협에 대한 공동된 인식과 함께 6자회담 및 다양한 다자안보협력 채널을 통한 북핵문제의 해결이 추진될 것으로 기대할 것이다. 또한 공개적으로 김정일 정권의 교체에 대한 언급을 자제하겠지만, 최근 북한인권법의 상·하원 통과와 부시 대통령의 서명에서 알 수 있듯이 북한 주민의 인권문제 해결을 위한 압력은 계속 강화될 것이다. 부시 행정부는 북한의 대량살상무기 폐기를 목표로 하는 대북 강경정책을 유지하는 가운데서도 북한이 대량살상무기의 포기과 기타 재래식 무기에 있어 진전을 보일 경우 미·북관계를 정상화하기 위한 노력을 기울일 수 있을 것이다. 즉 대량살상무기 역제를 위한 국제적 협력, 특히 한·미·일 3국의 대북정책 공조를 강조하는 한편, 북한이 핵무기를 포함한 대량살상무기, 미사일, 재래식 전력에 진전을 보일 경우, 북한과의 관계 개선 및 국교정상화를 추진할 수도 있을 것으로 전망된다.

한·미동맹과 주한미군의 미래에 대한 미국의 전반적인 입장은, 기존의 동맹관계를 검토하되 사안별로 협력관계를 추진하는 방향으로 나타날 것이다. 미국은 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국과의 동맹관계를 전면적으로 재평가함과 동시에 대응방안을 마련할 것이다. 또한 역내 주둔중인 미군기지의 유기적인 재조정을 가속화할 것이다. 이는 럽스펠드 국방

장관의 신국방전략에서 알 수 있으며, 주둔미군의 경량화, 기동화, 신속화, 동북아 기동타격대 역할 모색은 지속될 것이다. 이 과정에서 해당국과의 협의 및 협력을 강조하게 될 것이다. 주한미군과 주일미군의 변환과 관련한 계획이 더욱 구체화될 것이며, 미 본토, 하와이, 괌을 중심으로 하는 미군전력의 재배치가 지속적으로 추진될 것이다. 또는 이와 병행하여 가시적인 미군의 대규모 주둔과 작전 수행 보다는 기지 및 시설에 대한 접근(access)과 PSI와 MD를 상대적으로 중시할 것이다.

한반도 문제는 아·태지역 및 동북아 차원에서의 강대국 간 관계로부터 또한 영향을 받는다. 아·태 지역 및 동북아 차원에서는 미·중간 경쟁과 협력의 이중구도가 역내 안보에 가장 큰 영향요인으로 작용하고 있으며, 이 추세는 미래에도 유지될 것으로 보인다. 중국의 경제력 및 군사력 증대에 따라 아·태지역 차원뿐만 아니라 전 지구적 차원에서 양국간의 경쟁과 협력이 병존하게 될 것이다. 2008년 북경 올림픽과 2010년 국제박람회까지는 전략적 경쟁자 측면보다는 전략적 동반자 측면이 강조될 것이고, 미국은 중국이 국제사회의 책임있는 일원으로 나오기를 지속적으로 기대할 것이다. 그러나 그 이후는 양국의 상황에 따라 이러한 관계가 변할 수도 있을 것이다. 무엇보다도 對테러 전쟁, 대량살상무기의 비확산 및 반확산, 양안 문제, 한반도 문제에서 중국의 영향력이 증대되고 미·중 관계가 좀더 우호적으로 발전할 가능성도 물론 있다. 이처럼 중국과 미국의 관계는 남북관계 다음으로 한·미 동맹과 주한미군의 미래에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.

동북아내 주도권을 둘러싼 중·일의 경쟁 역시 미래 역내 안보환경에 있어 주요 변수가 될 것으로 전망된다. 아시아 국가들의 패권 경쟁이 가속화될 가능성이 있으며, 또한 전 세계 차원에서 협력보다는 경쟁 측면이 부각될 소지도 다분히 있다. 그밖에도 역사문제, 영토분쟁 문제 등으

로 인한 중국 내 반일감정, 일본 내 반중감정이 증폭될 가능성이 잠재되어 있다. 양국의 무기경쟁과 미국의 지원을 얻기 위한 경쟁이 더욱 가속화될 가능성이 높다. 이러한 동북아 국가들 간의 역학관계의 변화는 향후 한·미동맹과 주한미군에도 직간접적으로 영향을 미칠 것으로 예상된다.

다. 한반도정책 변화가 한반도 통일과정에 미치는 영향

미국은 남북정상회담 및 그 이후의 남북관계 발전에 따라 한반도에 대한 자국의 영향력이 축소되고 대북 협상력이 약화될 가능성을 우려하고 있는 것으로 보인다. 부시 행정부도 전임 클린턴 행정부와 마찬가지로 한·미 동맹관계의 중요성을 강조하고 있으나, 한·미 양자관계의 균형적 관계로의 변화에 대한 수용은 한국 사회의 변화된 요구에 비해 상대적으로 약한 편이다.

부시행정부는 한반도에 대한 안보 공약을 유지하였으나 핵·미사일 등 안보문제 해결을 최우선으로 내세워 북한에게 대폭 양보하면서까지 북한과의 관계개선을 추구하지는 않았다. 이러한 미국의 입장은 북한의 농축우라늄 핵개발계획을 둘러싼 양자간의 공방에서 그대로 드러났으며, 6자회담의 진행과정에서도 그대로 나타났다. 미국 정부가 공식적으로 거론하고 있는 것은 아니지만, 클린턴 행정부의 대북 포용정책이 기대했던 북한 변화의 전망이 어두워지고, 김정일 체제가 대량살상무기 개발을 지속함에 따라, 최근 김정일 정권 교체(regime change) 논의가 비공식적으로 미국 정책전문가들 사이에 대두되어 왔다.¹²³ 특히 이라크

¹²³ Nicholas Eberstadt, "The North Korean Nuclear Drama: Another 'Twenty Years' Crisis'?", Paper presented at "Korea's Rise as a Regional Power," Conference of the Council on US-Korean Security Studies,

전쟁 이후 실제로 그러한 정책방향을 검토하고 있을 가능성을 배제할 수 없다. 사실 럽즈펠드 장관, 울포위츠 부장관 등 부시 행정부의 국방 수뇌부는 북한의 붕괴 가능성을 여전히 높게 평가하고 있으며, 주한미군의 재배치와 함께 전략증강은 한반도 유사시를 대비한 관점에서도 해석될 수 있다. 그러나 미국이 이라크 전쟁과 더욱 얽히게 되면서 미국 내에서 해외주둔 및 파병에 대한 비판이 한층 고조되면 주한미군에 대한 재검토 요구도 거세질 가능성이 있다. 특히 한국을 전통적인 혈맹 국가로 보는 인식이 약화되고, 또한 용산 기지 이전 문제, 2사단 기지 재배치 문제 등에서 미국에서 불리하게 협상이 전개된다고 평가한다면 주한미군의 감축과 함께 한국방위에 대해 한국군이 더욱 많은 책임을 지게하기 위한 조치들을 심각하게 검토할 가능성이 높을 것이다.

미국은 주한미군의 전환 배치 과정에서 군사력 감축을 추진할 것이며 동북아 질서의 조정자, 중재자 역할 수행을 위한 전력을 유지할 것이다. 미국은 중·장기적으로 이 지역에서 자신의 영향력이 감소되지 않는 방향에서 한반도 평화체제 구축 및 통일을 원한다. 미국은 중국의 부상에 대한 견제와 지역 내 미국의 패권적 영향력 유지에 입각하여 미·일 및 한·미 동맹체제를 유지하고, 이러한 토대 위에서 대북정책을 추진하고 있다. 이 과정에서 한·미의 정책적 입장 차이가 발생한다. 미국은 한·미동맹의 유지를 토대로 하면서도 대한반도정책(한반도 평화공존, 남북관계 개선)은 대중국정책의 하위 변수로 작용하는 반면, 한국의 입장은 한·미동맹을 토대로 하면서도 한·중 우호를 동시에 발전시키고자 한다. 부시 정권 하의 대북정책은 남북간 화해·협력을 우선하기 보다는 非확산 및 反확산 정책과 對테러전쟁의 연장선상에서 추진되었다. 북한은 이라크, 이란과 함께 미국의 세계전략에 도전하는 국가로 간주되고 있다.

Washington D.C., October 8~10, 2003.

따라서 한반도의 남북화해와 평화협력이 미국의 대중국 견제정책과 북한의 대량살상무기 및 미사일문제들의 해결에 도움이 되지 않는다면 혹은 중·장기적으로 북한의 미국 세력권 귀속이 확실히 보장되지 않는다면 남북의 화해·협력 정책에 대한 적극적 협력에는 일정한 한계가 있을 것이다.

향후 미국의 한반도정책에 있어서 현재의 남북분단 상황을 유지하고자(“status quo”)하느냐의 여부는 통일과정에 중대한 변수로 작용할 것이다. 미국은 대외정책의 기초 상 자유민주주의체제의 전 세계적 확산을 추구하고 있으며, 인권증진을 도모하고 있다. 이런 점에서, 북한 김정일 체제의 내재적 독재성과 인권유린은 기본적으로 미국의 대외정책 노선과 정면으로 배치된다. 특히 대량살상무기 개발의 지속과 국제 테러리스트와의 연계 가능성은 미국의 대북 강경정책을 유도하는 원인이 되고 있다. 그럼에도 미국의 대한반도정책에 있어서는 가능한 한 평화적인 방법을 중시하고 있다는 사실이다.

최근 한·미간에 주한미군의 감축과 관련하여 중대한 합의가 있었다. 12,500명이라는 주한미군 감축을 미국 측의 원래 계획보다 3년 연기하여 3단계로 나누어 추진한다는 것이다. 제1단계는 2004년에 총 5,000명을 재배치하는 것으로 미 2사단 2여단 및 관련 부대를 대상으로 하고 있고, 제2단계는 2005~2006년間に 총 5,000명(2005년 3,000명, 2006년 2,000명)을 재배치하는 것으로 주로 전투부대, 전투지원 및 전투근무지원부대, 임무전환지역의 부대, 기타 지원인력을 대상으로 하고 있으며, 마지막으로 제3단계는 2007~2008년간에 주로 지원 부대 및 인력을 중심으로 총 2,500명을 감축한다는 계획이다. 이러한 3단계의 미군 감축안은 북핵의 최악 상황을 고려해서 결정된 것으로 알려지고 있다.¹²⁴

¹²⁴ 미 국무부 동아·태 담당 롤리스(Richard P. Lawless) 차관보 인터뷰, 『조선

주한미군의 재배치는 역할 변경이라는 문제와 함께 다양한 문제를 필연적으로 동반하고 남북관계와 한반도의 통일과정에도 지대한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 첫째로, 용산 기지 이전 및 주한미군 기지 재편과 남북한 및 북·미간 군비통제의 연계성을 검토해야 한다는 주장이 등장할 것이다. 일방적인 미군의 재배치나 감축이 아니라 이번을 기회로 그동안 북한이 수 십 년 동안 주장해온 남북한, 북·미간의 군비통제 내지 군비축소를 실시하여야 한다는 요구일 것이다. 사실상 부시 행정부는 출범 후 얼마 있다가 2001년 6월에 포괄적인 대북정책을 내놓았다. 과거 미 행정부에서 북한과 분야별, 단계별로 협상을 추진한 것이 오히려 북한으로 하여금 협상에 응하는 척하면서 양보만 얻어내려는 나쁜 습관을 갖게 한 것을 비판하면서, 북한의 핵무기, 화생무기, 미사일, 재래식 무기와 인권 문제를 별개로 하는 것이 아니라 포괄적으로 협상하여 미북관계의 개선과 국교정상화를 추구한다는 큰 그림을 제한하였지만, 북한과 미국간의 신뢰 부재로 인하여 어떠한 진전도 없이 끝나고 말았다. 북한은 미국이 일방적으로 무장 해제시키려 한다고 맹비난하면서 협상에 불응하였고, 부시 대통령의 ‘악의 축’ 연설과 김정일에 대한 모독을 이유로 오히려 체제의 안정을 보장하기 위한 대량살상무기의 개발에 더욱 박차를 가하는 결과를 가져왔다.

둘째로, 주한미군의 재배치로 점차 한반도 이외 지역에서의 작전에도 주한미군이 참여하는 경우가 발생하면 한·미간에는 이러한 주한미군의 광역기동화와 관련하여 여러 가지 우려와 마찰이 발생할 소지가 있다. 예를 들어 2003년 SCM 공동선언에 등장하는 “주한미군의 전략적 유연성의 지속적 중요성”이라는 문구와 관련해서, 국내에서는 이미 주한미군이 대테러 전쟁과 대만사태에 개입할 가능성과 이 경우 한국군에

일보』, 2004년 10월 16일, A6.

대한 협조 요청 가능성을 두고 많은 논란이 있었다. 중국과 한국의 관계가 미묘하게 돌아갈 우려가 이미 제기되고 있으며, 한·미간에도 이 문제를 두고 협의를 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 부시 행정부의 대량살상 무기 확산 방지구상(PSI)에 따른 다국적 군사훈련 등 한반도 주변 뿐만 아니라 동남아와 인도양에서의 다국적 군사훈련에도 주한미군이 참여하는 상황도 발생할 수 있을 것이다. 따라서 주한미군이 기동군화되면서 한반도를 출입하는 상황이 발생할 것이고 한국 정부로서는 그동안 제한적으로만 통보되어 왔던 미군의 전력이동과 관련한 정보 제공과 사전 협의에 대해 미국과 협의하는 문제를 요구할 것이다. 이러한 상황은 과거에 사례가 많지 않았던 것으로 한·미간에 새로운 쟁점으로 등장할 우려가 있다.

셋째로, 주한미군의 재배치나 병력감축은 북한에서 발생할 수 있는 다양한 돌출상황에 대처할 수 있는 능력을 훼손시킬 수 있다는 점에서 한·미간에 쟁점이 될 수 있다. 미 태평양사의 전력재편 계획에 따르면 미·일 및 한·미 안보관계를 강화하고 재조정하는 것은 동북아 안정에 사활적이다.¹²⁵ 그리고 주한미군이 2006년까지 150개 항목에서 110억 달러의 전력증강을 추진할 것으로 미국 측에서 확인하였지만, 미국정부의 의도와 달리 실제로 집행될 시기 및 규모에 대해서는 여전히 논쟁의 여지가 있음을 부인할 수 없다. 한국 정부에서 북한에 대한 억제력을 제고하기 위하여 미국과의 동맹을 기반으로 한 “협력적 자주국방”을 표방하고 추진하고 있지만, 미국의 한반도 이외 작전 및 미국의 군사변혁과 조화하는 문제가 발생할 것이다.

¹²⁵ “Strengthening and Re-balancing Our Security Relationships with Japan and South Korea are Vital to Stability in Northeast Asia,” Jim Garamore, “Fargo Details Pacific Command Posture Plan” <defenseink.mil/news/Sep2004> (검색일: 2004.10.19).

넷째로, 미래의 한·미동맹을 구상하는데 있어 주로 남북한 관계를 「민족공동체 통일방안」에서 상정하는 것처럼 3단계로 구분하여 각 단계에 적합한 한·미동맹을 구상하던 기존의 방식에도 영향을 미칠 것이다. 통일부나 국방부 등 대부분의 정부기관이나 연구소에서도 이러한 접근법을 활용하고 있는 것이 사실이었다. 주한미군의 광역기동군 개념은 한·미동맹에 새로운 결정요소로 등장할 것이고 그 비중이 더욱 커질 것이다. 따라서 이와 관련하여 한·미간에 사전에 충분한 협의가 있어야 하고, 그렇지 못할 경우 양국간에 갈등이 발생하는 것을 미연에 방지하기는 어려울 것이다.

3. 한·미관계의 갈등구조

가. 전략적 우선순위

미국은 세계의 어느 곳이나 자국의 영향력을 투사할 수 있는 유일한 국가이다. 따라서 미국의 북한에 대한 전략적 입장은 세계전략의 구도하에 추진되는 아시아전략의 하위 대상으로서 취급된다. 부시 행정부 아래의 미국의 동북아전략의 핵심과제로서는 미 본토와 해외주둔미군의 보호, 테러리즘 지원 및 대량살상무기 개발을 추진하는 “불량”정권 및 적대국의 위협에 대한 강력한 대처, 자유시장체제의 확장을 통한 미국의 경제적 이익의 확보, 중국과 러시아와의 포괄적인 관계 형성 등이다. 미국은 9·11 테러가 가져온 “(세계) 안보의 본질 변화”를 논리로 선제공격(preemptive strike)과 방어적 개입이란 원칙을 포함하는 새로운 국가안보독트린을 추진하고 있다. 북한에 대한 미국의 관심은 무엇보다

다도 핵개발을 포함한 대량살상무기 확산방지에 맞추어져 있다. 이는 물론 미국의 당면 최대 안보 현안인 테러와의 전쟁과 관련이 있다.¹²⁶ 미국이 남북관계 개선을 지지하고 있으나, 미국의 관심 사안이 해결되는 일환으로서의 남북관계 개선을 의미한다.

이에 반해 동북아 지역 국가이자 분단국가로서 한국의 전략적 최우선 순위는 당연히 한반도 분단의 안정적 관리이며 남북관계의 개선이다. 그동안 안보문제를 한·미 동맹에 입각한 한·미 연합전력에 의존해 온 한국으로서는 북한과의 관계 개선을 통하여 한반도의 평화상태를 공고화시키는 것이 무엇보다도 중요하다고 본다. 남북간 평화공존과 실질적인 관계 개선을 통해 긴장이 완화되고 북한의 군사적 위협 인식으로부터 벗어날 수 있다면 한국의 미국에 대한 안보 의존을 줄일 수 있고, 보다 자율적인 안보정책을 추진해 나갈 수 있다. 따라서 미국의 주된 관심사인 북한의 대량살상무기와 미사일문제의 해결도 중요하지만, 다양한 교류·협력과 화해를 통한 남북관계 개선을 더 중시한다.

나. 북한에 대한 시각

북한에 대한 미국의 시각은 부시 대통령이 2001년 3월 첫 한·미 정상회담에서 북한지도자를 회의적으로 보고 있다고 언급하고 2002년 1월 북한을 “악의 축”의 일원으로 규정한 것에서 여실히 드러난다. 즉 북한의 지도자와 정권에 대한 근본적인 불신을 가지고 있다. 그는 2002년 2월 “악의 축” 발언의 배경을 “(북한 정권이) 주민들의 굶주림을 방치하는 정권, 투명하지 않고 외부와 단절된 정권”이며 “북한주민에 대해 깊

¹²⁶ “Transcript: Wolfowitz Discusses Asian Security Issues on CNN,” *Washington File*, June 2, 2002.

은 우려를 갖고 있다”이면 자신의 시각을 반복하고, 그들에 대해 “개인의 자유” 관점에서 변해야 할 것이라는 의미라고 설명하였다. 그러면서 북한 지도부가 그러한 방향으로 정책을 전환하는 것을 보여 주지 않는 한, 자신의 북한에 대한 인식이 전혀 변하지 않을 것임을 명백히 하였다.

부시 대통령의 북한에 대한 시각은 2004년 대통령 선거의 민주당 후보였던 케리(John F. Kerry) 상원의원에게서도 공통적으로 나타난다. 케리 상원의원도 김정일을 독재자(despot)로 지칭하였고, 그에 대해 환상을 가지고 있지 않음을 분명히 밝혔으며, 북한을 핵 확산을 불러오는 매우 위험한 정권으로 보았다.¹²⁷ 다만, 미국은 주한미군 및 군속과 그들의 가족들, 그리고 많은 일반 미국시민들이 남한에 상주하고 있음에 따라 한반도에서 미국이 먼저 직접적인 군사적 수단을 사용하기가 어렵다는 것을 인식하고 있다.

미국이 북한의 변화를 보는 입장 또한 북한에 대한 인식과 크게 다르지 않다. 부시 행정부는 북한이 시간을 벌기 위해서 미국을 포함한 서방의 지원을 활용했을 뿐 적대적인 입장에는 아무런 변화를 보이지 않고 있으며, 제네바합의를 위반하여 여전히 핵무기를 개발하려고 계획하고 있고, 지속적인 생·화학무기프로그램을 가지고 있다고 본다. 남북관계의 진전을 환영하지만 과연 북한이 호전적이고 경직된 체제로부터 변하고 있는가에 대해서는 여전히 회의적이다. 북한은 남한과의 합의사항 이행도 제대로 지키지 않고 있음을 지적한다.¹²⁸

이에 반해 남한 정부는 북한이 여전히 군사적 위협으로 존재하지만

¹²⁷ 2004 Democratic National Convention Committee, *Strong at Home, Respected in the World*, The Democratic Platform for America, July 2004 <<http://www.democrats.org>>.

¹²⁸ James A. Kelly, Assistant Secretary, East Asia and Pacific Affairs, “Some Issues in U.S.-East Asia Policies,” an address to Asia Society, April 4, 2002.

남북관계의 개선을 위한 동반자로 본다. 그리고 북한이 경제회복과 국제 사회에서의 고립적 현상으로부터 탈피하기 위해 변화를 보이고 있다고 판단하고 있다. 특히 1998년 9월 김정일 체제가 공식적으로 출범한 이후 정치적 안정을 회복하면서 경제문제 해결을 위해 여러 변화를 모색하고 있다는 것이다. 이러한 북한의 변화는 외부로부터의 지원확보를 위한 생존전략 차원에서 시작되어 이제는 체제유지와 경제회복을 목표로 기존의 정치이념과 체제를 유지하는 한계 내에서 경제·외교·대남 분야를 중심으로 ‘실용주의적 정책 변화’를 보이고 있다고 판단하고 있다.¹²⁹ 북한이 남한을 실질적인 협력의 대상으로 인정하고 있으며, 비록 북한의 변화가 과거 동유럽국가에서 보였던 체제 개혁, 시장경제의 도입과 같은 근본적인 변화는 아니지만 북한체제의 경직성과 특수성을 고려한다면 의미 있는 변화라고 평가한다.¹³⁰ 또한 미 부시 행정부가 북한의 군사태세가 여전히 “가공할 위협”(formidable threat)으로 근본적인 변화가 없으며 북한이 한국, 미국과의 진지한 관계 개선 의지가 없거나 고려할 능력이 없다고 보는 데¹³¹ 반하여, 한국 정부는 북한이 대남정책을 “실용주의적 방향으로 조정하고 긴장조성보다는 실리 추구에 노력”하고 있다고 판단하고 있다.¹³²

¹²⁹ 통일부, “남북정상회담 이후 북한변화 동향” (2002.6), p. 1.

¹³⁰ 위의 글, p. 18.

¹³¹ “Statement of General Thomas A. Schwartz, Commander in Chief, United Nations Command/Combined Forces Command and Commander, United States Forces Korea,” before the 107th Congress Senate Armed Services Committee, March 5, 2002.

¹³² 통일부, “남북정상회담 이후 북한변화 동향” (2002.6), p. 15.

다. 북한에 대한 접근법

한국과 미국은 모두 북한에 대한 포괄적 접근법을 제시한 바 있다. 그러나 포괄적 접근의 내용에는 미묘한 차이가 있다. 클린턴 행정부 하에서 작성되었던 페리보고서¹³³도 북한 핵문제 등 대량살상무기의 우선적인 해결을 중시하였지만, 부시 행정부는 핵 관련 제네바합의 이행 개선, 미사일의 검증 가능한 규제 및 수출금지, 덜 위협적인 재래식 군비태세를 포괄적 접근 의제로 제시하고 있다. 미국은 북한 측과의 대화에서 아무런 전제조건이 없다고 강조하면서, 대화 재개의 목적으로 남북화해, 한반도 평화, 건설적 북·미관계 구축, 지역의 안정성 증대를 들고 북한이 미국이 제시한 의제에서 호응할 경우, 북한 인민 지원(식량·의약품 제공 등 인도적 지원), 대북 제재 완화(경제제재 완화, 테러지원국가 해제), 기타 정치적 조치 노력(정치적 관계개선 및 수교)을 할 것을 제안하였으나, 결국 테러와의 전쟁을 수행하고 있는 부시 행정부의 대북 접근은 WMD, 미사일, 재래식 전력문제 등 안보사안에 대한 북측의 정책적 변화 의지를 확인하는 데 주안점을 두고 있다.

그리고 부시 행정부는 전임 클린턴 행정부의 대북정책이 북한의 '벼랑끝 전술' 사용을 통한 '나쁜 행위'에 보상을 해주는 잘못된 방향으로 추진된 것으로 비판하였으며, '先 보상을 통한 북한 유인 정책'으로부터 '先 북한의 긍정적인 행위 확인, 後 보상 정책'의 접근을 취하고 있다. 미국이 북한과의 대화 재개 의지를 보여주면서 외교적으로 현안 문제를 해결하기를 바라고 있지만, 그렇다고 하여 북한을 대화로 끌어내기 위해 물질적 유인을 먼저 제공하지는 않겠다는 단호한 입장이다. 이러한 부시

¹³³ William J. Perry, *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations* (Washington, D.C., October 12, 1999).

행정부의 대북 접근 방식은, 북한이 미국과의 대화를 통한 문제해결에 긍정적인 반응을 보이지 않고 시간 소모만을 의도할 경우, 외교적 압박, 경제제재의 강화, 공해 선상에서의 북한 ‘의혹’ 선박 수색 등과 같은 강압적 수단의 선택 가능성을 배제하지는 않는다. 북한정권을 불신하는 부시 행정부가 북한주민 지원을 명분으로 한 인도적 식량지원을 지속하는 것은 미국의 북한 압박을 위한 명분 쌓기의 측면도 있다. 케리 민주당 대통령 후보는 부시 행정부와는 달리 북한과의 양자회담 추진 의사를 밝히고 있으나, 6자회담의 틀을 변경시키자는 것은 아니다. 또한 케리 후보는 북한에 대해 WMD, 인권문제, 재래식 전력, 심지어 통일문제까지를 포괄적으로 논의하자는 입장이다.¹³⁴

반면에 김대중 정부의 대북 포괄적 접근과 노무현 정부의 ‘평화번영 정책’은 북한의 WMD 및 미사일문제와 남북간 군사적 긴장완화와 평화체제 구축 등 안보 및 평화문제의 해결도 중시해 왔으나, 먼저 북한의 어려움을 도와주고 북한과의 교류·협력의 활성화 등을 통해 관계를 개선하려는 데 주안점을 두어 왔다. 북한이 경제난 해결을 위하여 식량 확보와 경제교류·협력에 적극적인 관심을 가지고 있기 때문에, 인도적 지원을 하고 교류·협력을 증대시킴으로써 북한의 경제적 어려움을 극복을 도와주면 그 과정에서 북한의 남한에 대한 신뢰를 가져올 수 있고 북한의 군사적 모험주의가 변화될 수 있는 상황이 조성될 것으로 보고 있다.

이러한 선공후득(先供後得)의 입장으로 대북정책을 추진함으로써 긴장완화와 남북간의 평화체제 구축 논의를 위한 여건이 조성될 수 있을 것으로 보는 접근이라고 볼 수 있다. 부시 행정부 아래서 북·미관계가

¹³⁴ Samuel Berger, “A Democratic Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 3 (May/June 2004), pp. 55-56.

정체 국면에 들어서고 북핵문제의 해결이 남북관계의 진척에도 영향을 미침에 따라, 한국 정부는 한·미관계와 남북관계에 대한 새로운 인식을 보이고 있다.

라. 대북정책 추진의 우선순위

북한에 대한 전략적 입장의 차이는 대북정책 추진과정에서의 정책 과제의 우선순위에도 차이를 발생시킨다. 한국은 남북정상회담 이후 열린 일련의 남북장관급회담에서 합의된 사안들인 다양한 경제관련 문제들의 이행에 초점을 맞추었다. 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책의 핵심과제는 경의선·동해선 철도 및 육로 연결, 금강산 관광사업 활성화, 개성공단 건설이다. 북한의 WMD와 미사일문제는 중요한 해결문제이지만 미국만큼 역점을 기울이는 것처럼 보이지는 않는다. 남북간 군사적 신뢰구축을 위해 남북 군사당국간 회담 재개 추진과정도 남북장관급회담 과정에서 장성급 군사회담이 성사되었으나, 기본적으로는 남북협력을 군사적 신뢰구축의 계기로 활용하겠다는 입장이다. 그러나 북한은 여전히 안보문제를 미국과의 문제로 간주하고 있다.

이에 반해 미국의 대북정책 추진에 있어서 우선적인 정책 과제는 북한의 WMD와 미사일문제 해결이다. 부시 행정부는 북한의 WMD와 미사일 능력이 한반도 및 동북아 안보, 그리고 미국의 안보이익에 대한 중대한 위협으로 보고 있다. 부시 행정부는 미국이 미사일방어(MD) 체제를 구축해야 하는 이유의 하나가 북한 등 ‘불량국가’의 WMD 및 미사일 확산 방지에 있다는 입장이다. 더욱이 국제 테러집단과 ‘불량국가’와의 연계 차단을 테러와의 전쟁 수행 명분으로 삼고 있다. 또한 이 문제들이 해결되지 않고는 진정한 의미에서의 한반도의 평화와 안정을 확보할 수

없다는 입장이다. 부시 대통령과 강력한 경쟁을 벌였던 케리 민주당 대통령 후보도 북한문제의 최우선 순위는 역시 핵문제이며 북한이 핵폭탄 6~9개를 제조할 수 있는 핵물질을 추가 생산하였다고 판단하였다.¹³⁵ 부시 행정부나 민주당은 모두 북한 핵의 엄격한 검증과 완전하고 돌이킬 수 없는 방식으로의 폐기를 추진하고 있다. 특히 민주당도 북한과의 합의는 엄격히 검증되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

이러한 문제와 더불어서 미국은 북한의 재래식 군사위협 감소를 대북 현안으로 간주하고 있다. 전진 배치된 북한 군사력이 단지 남한에 대한 위협일 뿐만 아니라 주한미군 및 군속과 그 가족들에 대한 위협도 되고 있으며, 북한의 대규모 재래식 전력의 유지가 북한이 실질적인 변화를 보이지 않고 있다는 판단 근거의 하나가 되고 있다. 또한 미국은 「북한 인권법」의 통과에서 알 수 있는 것처럼 북한의 인권문제도 주요 문제로 다루고 있다.

¹³⁵ 2004 Democratic National Convention Committee, *Strong at Home, Respected in the World*, The Democratic Platform for America, July 2004 <<http://www.democrats.org>>.

한반도 통일문제에 대한 인식

1. 북한에 대한 인식

냉전이 종식되는 시기를 전후로 한국 사회에서는 ‘북한 바로알기’ 운동이 일어났다. 북한 바로알기는 북한에 대한 정보 욕구의 발현이었다. 이러한 운동은 북한에 대한 적극적인 이해의 움직임과 맥을 같이 하였다. 그러나 1990년대에 남북관계가 북핵문제로 정체 상태를 보이면서 북한에 대한 인식이 크게 변한 것은 아니었다.

2000년 6월 이후 남북관계가 진전되면서 남한 사회에서 북한에 대한 긍정적 측면으로의 이해의 폭이 넓어졌다. 통일연구원의 국민여론조사에 따르면, 1995년과 1998년도에 북한을 부정적(‘적대’ 또는 ‘경계’ 대상)으로 바라본 견해가 각각 59.6%와 54.4%였는데 반하여 2003년도에는 41.1%로 급격히 줄어들었다. 상대적으로 북한을 긍정적(‘협력’ 또는 ‘지원’ 대상)으로 보는 견해는 1998년 37.2%에서 2003년 54.4%로 증대하였다.¹³⁶ 북한의 변화에 대한 논쟁은 북한 관찰자들 사이에 끊이지 않

¹³⁶ 최수영·박영호·홍관희·허문영, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 9; 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 61 참조.

고 전개되고 있다. 그런데 남한 국민의 북한의 변화를 보는 인식은 꾸준하게 긍정적인 방향으로 변하고 있다. 1995년, 1998년, 1999년도에 북한이 ‘약간’ 또는 ‘많이’ 변하고 있다고 응답한 사람이 각각 48.2%, 50.2%, 65.6%로 나타났으며, 2003년도의 조사에서는 60.6%로 나타났다.¹³⁷

그러나 남한 국민들이 느끼는 북한의 군사적 위협은 1990년대와 2000년대의 차이가 크게 두드러지지 않는 것으로 나타나고 있다. 즉 북한의 무력도발 가능성에 대하여 우려한 사람(‘매우 크다’ 또는 ‘다소 크다’)이 1995년 54.8%, 1998년 57.7%였는데, 2003년도에는 60.2%로 오히려 조금 늘어난 것으로 나타났다.¹³⁸ 전반적으로 북한의 군사적 위협에 대한 인식이 크게 변하지 않은 것으로 볼 수 있으나, 2002년 10월 북한의 농축우라늄 핵개발계획 의혹 대두 이후의 북핵문제가 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

미국인들의 북한에 대한 인식은 한국인들이 가지고 있는 것보다 훨씬 더 부정적이다. 부시 대통령을 비롯하여 현 부시 행정부의 고위정책담당자들은 북한체제와 그 지도자를 매우 회의적으로 보고 있다. 또한 2004년 미국 대통령 선거의 민주당 후보인 케리(John F. Kerry) 상원의원과 그의 고위정책 참모들도 북한에 대해 의구심을 가지고 보는 점에서는 마찬가지다. 미국의 일반 국민들이 북한에 대해 가지는 감정도 역시 매우 부정적이다. 예컨대, 미국 시카고외교협회(CCFR)가 2004년 7월 6일부터 12일 사이에 1,195명의 미국 성인을 대상으로 실시한 여론조사에서 미국인들은 북한에 대하여 매우 부정적인(나쁜) 감정을 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉 가장 좋은 감정(100도), 가장 나쁜 감정(0도), 그리

¹³⁷ 최수영·박영호·홍관희·허문영, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 11; 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』, p. 65 참조.

¹³⁸ 최수영·박영호·홍관희·허문영, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 23; 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』, p. 71 참조.

고 중간정도의 감정(50점) 척도를 기준으로 했을 때, 미국 국민들은 조사대상국 15개 국가 중에서 북한에 대해 단지 평균 28도의 점수를 부여하여 가장 낮은 호감도를 보였다.¹³⁹ 시카고외교협회 여론조사와 동시에 이루어진 한국 국민에 대한 여론조사¹⁴⁰에서 한국인들은 북한에 대하여 중간 수준인 평균 46도의 점수를 보였으며, 특히 59%가 50도 이상의 점수를 준 것으로 나타났다.¹⁴¹

같은 조사에서 북한이 핵무기 보유국이 되는 것에 대해 ‘심각한 위협’(critical threat)이라고 응답한 한국인이 59%인데 반하여, 비우호국(북한)이 핵무기 보유국이 되는 것이 ‘심각한 위협’이라고 응답한 미국인은 64%로 나타났다.¹⁴² 한국이 북한의 핵무기 사정거리 내에 있는 반면, 미국이 그 범위에 벗어나 있고 더 나은 방어망을 가지고 있음을 고려할 때, 한국인들의 북한 위협에 대한 인식은 미국인에 비해 상대적으로 낮은 수준에 있는 것으로 볼 수 있다.

시카고외교협회의 한·미 양국 여론조사 결과의 비교에서, 북핵 위협에 대한 한국과 미국 국민들의 인식 차이는 미국의 핵무기 사용에 대한 인식에서 더욱 두드러진다. 한국 국민의 60%가 어떤 조건 하에서도 미국이 핵무기를 사용해서는 안 된다고 응답한데 반하여, 미국 국민의 단지 22%만이 그렇게 대답하였다. 미국 국민의 57%는 핵 공격을 받았을

¹³⁹ The Chicago Council on Foreign Relations, *Comparing South Korean and American Public Opinion and Foreign Policy*, Global Views 2004 (2004), p. 20.

¹⁴⁰ 한국에서의 여론조사는 동아시아연구원(EAI)이 기획·주관하였으며, 2004년 7월 5일부터 19일까지 1,000명을 대상으로 실시되었다. 또한 한국, 미국과 함께 멕시코에서도 경제연구교육센터(CIDE) 및 멕시코외교협회(COMEX)의 주관 아래 멕시코 국민 1,500명을 대상으로 관련 여론조사가 실시되었다. 『중앙일보』, 2004년 9월 30일.

¹⁴¹ The Chicago Council on Foreign Relations, *Comparing South Korean and American Public Opinion and Foreign Policy*, p. 20.

¹⁴² *Ibid.*, p. 11.

때 사용해도 괜찮다고(한국 국민 36%) 응답했으며, 미국 국민 19%는 핵 공격을 받지 않았더라도 핵무기를 사용할 수 있다고 응답(한국 국민 5%)하였다.¹⁴³ 이러한 미국인들의 응답은 9·11 테러 사태와 이라크 전쟁의 영향이 반영된 것으로 추정되나, 북핵문제에 대한 미국인들의 심각한 인식을 간접적으로 보여주는 것이다. 앞의 조사에서 한국인만을 대상으로 한 질문에서 한국인들은 대다수(75%)가 북한이 핵을 가졌다고 보지만, 아주 심각한 위협으로 느끼지는 않는 것(62%)으로 나타났다.¹⁴⁴

한편, 본 연구에서는 미국의 한반도 통일문제에 대한 인식을 살펴보기 위하여 워싱턴의 주요 정책연구기관의 한반도문제 전문가 30명을 대상으로¹⁴⁵ 2004년 10월 5~6일 인터넷(e-mail)을 통해 10개 문항으로 구성된 설문지를 송부하였는데, 그 중 17명으로부터 응답을 받았다(대상자 및 설문지 내용은 부록 참조). 동 전문가 인식조사에서 “한국과 미국이 북한의 위협에 대해 견해의 일치를 보이지 못할 경우, 한·미동맹이 심각한 문제에 봉착하게 될 것이다”라는 문항에 대하여 응답자의 88.2%가 그렇다(‘매우 동의’ 41.2%, ‘동의’ 47%)는 입장을 보였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 한국인들과 미국인들이 북한에 대해서 느끼는 감정에는 매우 차이가 나며, 북한의 위협을 느끼는 정도도 상당한 정도로 차이가 난다. 대테러전쟁을 가장 직접적으로 느끼는 미국인들은 북핵문제를 매우 심각하게 느끼고 있으며, 같은 맥락에서 미국의 핵무기 사용에 대해서도 상당한 정도로 긍정적인 입장을 보이고 있다. 북한과 이웃해 있는 한국인의 인식과는 괴리가 매우 크다. 미국의 한반도문제 전문가들은 이러한 한·미의 북한에 대한 인식의 차이가 한·미동맹에 심각

¹⁴³ *Ibid.*, pp. 12-13.

¹⁴⁴ “한국인 대외인식 조사,” 『중앙일보』, 2004년 9월 30일.

¹⁴⁵ 미 행정부와 의회(상·하원 관련 위원회 및 의회조사국 등)에도 여러 전문가들이 있으나, 그들은 설문에 응답하지 않도록 되어 있기 때문에 제외하였다.

한 영향을 미칠 수 있음을 우려하고 있다고 해석된다. 사실 한국과 미국은 북핵문제에 대한 인식과 해법에 있어서 견해의 차이를 보여 왔다.

2. 한·미관계에 대한 인식

냉전시기의 한·미관계에 균열이 생기기 시작한 것은 냉전이 종식되고도 상당한 시간이 흐른 시점에서였다. 한동안 한국사회에서는 한반도에서 주한미군의 주둔을 당연시 하고 통일시기까지 한·미동맹의 큰 변화 보다는 점진적인 발전에 주안을 두었다. 그러나 국내정치의 민주화와 함께 미국에 대한 인식의 변화 흐름이 나타났다. 남북관계가 진전되면서 북한에 대한 이해의 폭이 넓어지는 반면, 미국에 대한 시각에서는 급격한 변화가 발생하였다. 특히 9·11 테러 사태 이후 미국의 국가안보전략과 군사전략이 바뀌고, 부시 행정부의 이라크전쟁 개시에 대한 국제사회의 비판이 증대하면서 동시에 한국사회 내에서도 기존의 반미감정에 더하여 미국에 대해 부정적인 인식이 확산되었다. 이에 따라 한·미관계가 남북관계와 대칭적인 관점에서 인식되기 시작하였다.

이러한 한국사회에서의 미국에 대한 인식 변화는 안보 위협의 원천(source)에 대한 시각에서 극명하게 드러난다. 예를 들어 2004년 1월 5일 전국 성인남녀 800명을 대상으로 실시된 한 여론조사에서는 ‘우리나라 안보에 가장 위협적인 국가는 어디인가’라는 질문에 미국(39.0%)이라는 응답이 북한(33.0%)을 지정한 응답보다 많은 것으로 나타났다. 물론 이러한 현상은 미국의 이라크전쟁 수행과 한국군의 이라크 파병문제를 둘러싼 국내적 갈등 고조, 이라크 테러집단에 의한 외국인 살해 관련 정보에 대한 생생한 접근과 같은 요인들의 영향에 따른 일시적인 반응일

수도 있다. 그러나 한·미 동맹관계에 대한 전통적인 지혜(conventional wisdom)의 범위를 넘어서는 현상이며, 한·미관계의 변화를 보여주는 사례이다.

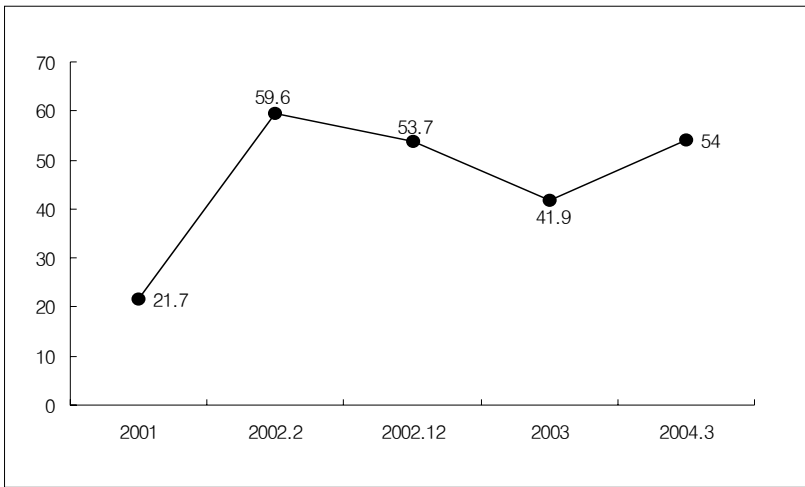
한·미 동맹관계는 미국의 대북정책과의 관련 속에서 한국의 대북정책에도 영향을 미친다. 한·미 동맹관계의 변화 필요성에 대해서는 주한미군의 감축을 우려하는 측이나 주한미군의 철수를 주장하는 측 모두 공감하고 있다. 그러나 변화방향을 결정하는 과정에서 간과되어서는 안 될 요소는 한국의 정책 비전 달성을 위해 필요한 능력을 구비하는 데 한·미관계가 차지하는 비중이다.

사실 1990년대 말 이후 한국과 미국사회 내에서 과거와 같은 동맹관계의 유지는 무의미하다는 여론이 확산되었다. 한국 사회에서는 신장된 국력과 국제적 위상에 걸맞게 한·미 관계도 보다 형평성있게 조정되어야 한다는 주장이 가시적으로 대두되었고, 반면에 미국 사회에서는 한국의 전략적 가치에 걸맞게 미국의 입장과 기여를 재조정할 필요성을 거론하기 시작하였다.

한국 사회내의 미국에 대한 인식 변화 역시 중요한 변화의 동인(driver)으로 작용하고 있으며, 더 이상 이를 소수의 입장으로만 받아들일 수 없게 되었다. 예를 들어, 2002년 2월 솔트레이크 동계올림픽 직후 『조선일보』와 『한국갤럽』의 여론조사에 의하면, 응답자의 59.6%가 미국에 대해 반감을 표시한 것으로 되어 있다. 이어서 2002년 12월 ‘촛불시위’ 당시의 여론조사에 의하면 응답자의 53.7%가 미국에 반감을 표시하는 것으로 나타났고, 호감은 37.2%에 불과했다. 또한 2003년 초 삼성경제연구소(SERI)가 실시한 여론조사에 의하면 응답자의 41.9%가 미국에 반감을 나타내었고, 호감은 24.5%뿐이었다. 이는 2001년 실시한 동일한 취지의 여론조사에 비해 미국에 대한 반감이 2배 가까이 증가하

였음을 의미한다. 2004년 3월의 유사한 대미인식 여론조사에서는 응답자의 54%가 미국에 반감을 나타내었고, 호감은 37%에 불과했다. 아래의 <그림 IV-1>에서 보는 바와 같이 2002년 이후 평균적으로 최소 40% 이상이 미국에 대해 반감을 표시한 것으로 조사되었다.

<그림 IV-1> 한국사회내의 대미감정 변화



이러한 우리 국민의 미국에 대한 감정이 크게 변화한 것은 다양한 원인에 기인한다고 볼 수 있다. 그동안 주둔군지위협정(SOFA) 등 동맹관계를 유지하는 제도적·법적 장치의 개선에 대한 요구, 특정 미국인·미국병사의 비정상적인 행태에 대한 분노, 미군주둔으로 인해 야기되는 민원, 미국의 한·미 동맹관계 운영이 일방적이라는 비판 등이 제기되었으며, 부시 행정부 출범 이후에는 미국의 일방주의적인 대외 및 대북 정책에 대한 불만이 증대하였다. 그렇지만 대부분의 한국 국민들은 여전히 미국이 한국의 안보에 도움이 되며, 주한미군이 동아시아의 안정자로

서 역할을 하는 것을 원하고, 또 북한이 남한을 침공하는 것을 미국이 막아주기를 바라고,¹⁴⁶ 통일 이후까지 한·미동맹이 유지되어야 한다고 생각함으로써,¹⁴⁷ 미국에 대해 이중적인 의식구조를 가지고 있다.

한국 사회의 대미감정 변화는 미국 사회에서의 한국에 대한 감정 변화를 자극하기도 하였다. 시카고외교협회의 조사에 따르면, 미국인들은 한국에 대한 호감도 평가(가장 좋은 감정 100도, 가장 나쁜 감정 0도)에서 중간정도인 평균 49도를 준 것으로 나타났는데, 미국인들이 싫어하는 나라인 프랑스의 평균 47도, 그리고 중국 44도와 거의 비슷한 수준이다.¹⁴⁸ 또한 2004년 8월 10일에서 15일 사이에 미국 성인 1,012명을 대상으로 실시된 해리스여론조사에 따르면, 미국인들은 한국에 대해서 그렇게 좋은 감정을 가지고 있지 않은 것으로 나타났다.¹⁴⁹ 즉 세계 25개의 대상국 중 한국은 미국의 ‘가까운 동맹’의 순위에서 영국, 캐나다, 오스트레일리아, 이스라엘, 일본, 멕시코, 이탈리아에 이어 8위를 차지하였으나, 우호적인 국가의 순위(‘가까운 동맹’ 또는 ‘우방국’)에서는 앞의 7개국 이외에 스페인, 그리스, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이의 다음인 14위로 나타났다.¹⁵⁰ 보다 주목할 만한 결과는 같은 조사에서 한국은 우호적이지 않은 국가(비우호국/적대국) 순위에서 중국, 파키스탄, 프랑스, 콜롬비아, 러시아 다음으로 6위의 국가로 인식되었다는 점이다.¹⁵¹

미국의 여론에 영향을 미치는 인사들 중에서도 예를 들어 정치평론가

¹⁴⁶ The Chicago Council on Foreign Relations, *Comparing South Korean and American Public Opinion and Foreign Policy*, p. 8.

¹⁴⁷ “한국인 대외인식 조사,” 『중앙일보』, 2004년 9월 30일.

¹⁴⁸ The Chicago Council on Foreign Relations, *Comparing South Korean and American Public Opinion and Foreign Policy*, p. 20.

¹⁴⁹ *The Harris Poll*, No. 62, September 1, 2004, pp. 1-2.

¹⁵⁰ 한국 다음에 오는 나라들은 대만, 남아프리카, 브라질, 프랑스, 인도, 러시아, 아르헨티나, 칠레, 파키스탄, 콜롬비아, 그리고 마지막으로 중국이다.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 3.

로버트 노박(Robert Novak)이나 더그 반도우(Doug Bandow) 등을 중심으로 ‘동맹 무용론’이 재차 강조되었고, 한국이 원치 않는다면 주한미군이 철수해야 한다는 의견도 대두되었다. 미국 언론들은 최근의 주한미군 재배치 및 동맹 조정 관련 논의의 한 원인으로 한국 사회에서 등장한 반미감정을 지적하기도 했다. 이러한 현상은 ‘호혜적이고 공동의 이익을 위한’ 새로운 동맹개념의 창출과 형평성 있는 동맹 운영관행의 정립이 없는 동맹 존속에 대한 한·미 양국에서의 국내적 비판이 더욱 거세어질 가능성을 보여주는 것이다.

한편, 본 연구를 위한 미국의 한반도문제 전문가 인식조사에서는 미국의 일반 국민 여론과는 달리 아직도 한국에 대한 우호적인 인식의 수준이 매우 높은 것으로 나타났다. 현재 “남한은 신뢰할 수 있는 동맹국이다”라는 견해에 대하여 88.2%가 긍정하는 입장을 보였다. 다만, 대부분인 76.5%가 ‘동의한다’는 입장이었으며, ‘매우 동의한다’는 견해를 보인 사람은 11.7%에 머물렀다. 동의를 표시하지 않은 비율은 11.7%였다. 미국의 한반도문제 전문가들은 또한 한·미동맹이 통일 이후에도 유지되어야 한다는 입장을 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉 “한·미동맹은 한반도 통일 이후에도 유지되어야 한다”는 견해에 대하여 응답자 모두가 긍정적(‘매우 동의’ 47.1%, ‘동의’ 52.9%)인 입장을 표명하였다.

미국의 한반도문제 전문가들이 인식하고 있는 한·미 동맹관계의 필요성은 통일 이후 ‘통일 한국’에 대한 인식에서도 긍정적으로 연결되었다. 한반도가 통일된 이후, “통일 한국은 (미국의) 신뢰할 수 있는 동맹국일 것이다.”라는 견해에 대하여 94.1%가 긍정적(‘매우 동의’ 11.8%, ‘동의’ 82.3%)으로 답변하였다.

이러한 결과는 미국의 한반도문제 전문가들 사이에서는 여전히 한·미 동맹관계의 필요성이 인식되고 있는 데 반하여, 일반 국민들 사이에

서는 한국에 대한 이미지가 상대적으로 나빠지고 있음을 의미하며, 향후의 한·미관계를 운영하는 데 있어서 미국의 일반 국민들에 대한 접근에 특히 유의해야 할 필요성을 말해주는 것이다.

3. 한반도 통일과 미국의 역할

미국에서 부시 행정부가 출범한 이래 남북관계가 일정한 수준으로 전개되는 반면 북·미관계가 교착되면서 한국 사회에서는 미국이 남북관계의 진전을 달가워하지 않는다는 주장이 증대하였다. 북한 또한 미국이 남북관계의 진전을 바라지 않는다는 선전을 강화해오고 있다. 이러한 경향에 따라 대북정책과 관련하여 한·미 공조관계의 불협화음 내지는 갈등이 발생하였고, 한·미공조의 이상을 염려하게 되었다. 1990년대에 북한이 ‘통미봉남(通美封南)’ 정책을 취하면서 한·미 공조의 문제가 등장하였다면, 2000년대의 한·미공조는 한국과 미국 간의 대북인식과 대북정책에서의 문제로 나타나고 있다. 노무현 정부 등장 이후에는 북한문제에서만 아니라 한·미 동맹관계 자체의 변화로부터 발생하는 한·미 공조관계의 문제가 등장하였다.

이러한 한·미관계에서의 문제 등장은 ‘과연 미국이 한반도 통일을 원할까’, ‘만약 원한다면 어떠한 역할을 할까’ 라는 의문으로 이어졌다. 2004년 2월 16일 전국 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시된 한 여론조사에서는 남북통일에 가장 장애가 되는 나라를 묻는 질문에 미국이 46.3%를 차지한 데 반해 북한은 단지 25.1%에 불과한 것으로 나타났다.¹⁵² 그러나 같은 여론조사에서 남한 국민의 61.4%가 주한미군의 주

¹⁵² 민주평화통일자문회의사무처, 『통일논의리뷰』, 통권 제9호, 2004년 1/4분기

둔에 찬성한 것으로 나타나 다소 모순되는 인식을 드러냈다. 이러한 여론조사 결과는 이라크전쟁과 연관된 여러 사건들의 영향을 받은 것으로 보인다.

앞에서 언급된 시카고외교협회의 여론조사분석에 따르면, 같은 시기 한국의 동아시아연구원이 한국인들을 대상으로 한 여론조사에서 한국인들의 압도적인 다수(응답자의 77%)가 미국이 한국의 통일에 이로운 국가라는 입장을 보인 것으로 나타났다.¹⁵³ 그리고 한반도 주변 4강과 유럽연합(EU) 중에서 한국이 가장 협력해야 할 나라로 미국(53%)을 꼽았으며, 중국은 24%에 머물렀다.¹⁵⁴

이러한 한국인들의 의식을 보면 최근의 반미감정의 증대에도 불구하고, 한반도 통일과정에서는 미국의 역할을 매우 중요하게 생각하고 있음을 알 수 있다. 그러면 과연 미국인들은 한반도 통일과정에서 미국의 역할을 어떻게 보고 있을까? 사실 지난 시기 동안 한반도 주변 4강은 각각 우호적 관계를 맺고 있는 남북한 정부의 통일 방안을 공식적으로 지지하였다. 남한이 소련(러시아) 및 중국과 수교한 이후 두 나라의 남북한 각각의 통일방안에 대한 지지는 다소 변화하였다. 그렇다고 북한의 통일방안이나 남한의 통일방안에 대하여 일방적인 지지 입장을 표명하는 것은 아니다. 미국과 일본은 남한의 역대 정부의 통일방안에 대하여 지지하는 입장을 표명해오고 있다. 미국은 한반도의 통일은 한국인들이 결정할 사항이라는 입장을 가지면서, 평화적이며 자유민주주의와 시장경제 체제로 통일되는 것을 바란다. 그러나 미국의 한반도 정책 변화에서 살펴본 바와 같이 어떤 특정한 방식을 명시적으로 거론해오지는 않았다.

(2004.4), p. 141.

¹⁵³ The Chicago Council on Foreign Relations, *Comparing South Korean and American Public Opinion and Foreign Policy*, p. 23.

¹⁵⁴ 『중앙일보』, 2004년 9월 30일.

한국인들이 한반도 통일과정에서 미국의 역할이 중요하다고 인식하는 것을 전제로 할 때, 통일의 방식에 따라서 미국의 역할이 다양하게 나타날 수 있다. 2002년도에 발간된 미국 전략국제문제연구소(CSIS)의 한반도문제 관련 연구보고서는 미국의 한반도문제 전문가들이 보는 한반도 통일방식에 따른 미국의 예상되는 역할을 잘 설명하고 있다.¹⁵⁵

우선 보고서는 가능한 통일의 유형을 평화적 통합(By Peaceful Integration)에 의한 통일, 체제붕괴/흡수(By Default)에 의한 통일, 그리고 전쟁(By War)에 의한 통일 등 세 가지로 분류하였다. 첫 번째 유형인 평화적 통합이란 “온건한” 또는 보다 덜 비극적인 결과를 가져올 수 있는 통일의 유형을 말하며, 일종의 ‘연착륙’ 통일 시나리오이다. 이 유형의 통일과정이 진행되는 경우, 미국은 서울과 평양 사이에서 제3자의 입장에서 조율하는 중재자의 역할을 수행할 수 있을 것으로 본다. 특히 안보관련 문제(신뢰구축방안 관리, 평화조약에 근거한 상호 군축 모니터링 등)에 대한 미국의 역할을 강조한다. 또한 지역 내 국가들 간에 발생할 지도 모를 불안정을 해소하는 역할을 수행할 수 있다. 이 역할 속에는 한반도비핵화 가능성을 확실하게 보장하는 것을 포함한다. 다만, 이러한 유형의 통일이 진행되는 경우, 미국은 한국이 미국의 두드러진 역할을 반기지 않을 것이라는 견해를 가지고 있다.

두 번째의 유형인 체제붕괴/흡수에 의한 통일은 덜 온건한 결과를 의미한다. 북한이라는 국가가 실패하고 남한으로의 흡수되는 방식을 통해 돌연 통일에 이르게 되는 시나리오로서, 북한체제의 ‘경착륙’을 말한다. 이러한 통일과정이 전개될 때, 미국은 단기 및 장기적 관점에서 적극적인 역할을 맡을 수 있을 것으로 본다. 이 경우, 미국의 국익을 위한 최우

¹⁵⁵ CSIS, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea* (Washington, D.C.: CSIS, August 2002), pp. 3-14.

선적인 관심사는 북한의 핵, 생화학, 미사일 등의 군사 시설을 파악하여 이를 안전하게 관리하는 일이다. 또한 미국은 한국과 협조하여 북한을 재건하기 위한 개입에 일정한 역할을 맡게 될 것이다. 그리고 미국은 북한 정권의 실패가 한반도 지역에 미치게 될 부정적인 영향력을 고려했을 때, 일본, 중국 등 그 밖의 이 지역 국가들 간의 조정 역할을 담당하게 될 것으로 상정한다. 이상과 같은 개입 초기의 역할이 완성된 이후에 미국의 장기적 역할은 평화적 통합 시나리오의 것과 유사하다. 이러한 통일과정이 진행될 때, 미국은 한국인들이 초기에는 미국의 역할을 환영할지도 모르지만, 시간이 지나고 한국 스스로가 사태를 다스릴 수 있는 시기에 이르면 미군에 대한 부정적인 감정이 등장할 것으로 예상한다.

마지막 유형인 전쟁에 의한 통일 시나리오는 최악의 상황을 가정한 결과이다. 즉 전쟁이라는 결과로 인해 생긴 부산물로서 통일에 이르는 것이다. 모두가 원하지 않는 유형이며, 이러한 사태의 발생을 막기 위해 노력할 것이지만 전쟁에 의한 통일은 여전히 가능성을 배제할 수 없다고 본다. 이러한 통일의 방식이 전개될 경우, 통일의 시기에 가장 큰 규모의 미군이 한반도에 주둔하게 될 것으로 본다. 미국은 북한지역에 대한 군사적 점령에서 핵심적 역할을 맡게 될 것이다. 그리고 미국은 전후 북한지역 관리에 있어서 많은 부분에 실제로 큰 관여를 하게 될 것이다. 북한의 미사일과 대량살상무기 능력의 배치와 안전화가 우선시 될 것이다. 장기적 관점에서 보면, 미국의 역할은 체제붕괴/흡수 시나리오와 유사할 것이다. 전쟁을 겪었기 때문에 한국은 미군이 주둔을 연장하고 안보 보호자로서의 역할을 수행하는 것을 두 번째 시나리오에서보다는 높을 것으로 보고 있다.

한편, 본 연구를 위해 조사한 미국의 한반도문제 전문가들의 견해를 보면 다음과 같다. 우선 “미국은 한반도 통일을 지지한다”은 견해에 대

하여 응답자의 전원인 100%가 공감(‘매우 동의’ 52.9%, ‘동의’ 47.1%)을 표명하였다. 미국이 한반도의 통일에 걸림돌이 된다는 견해가 최근 한국 사회 내에서 증대하고 있는 현상과는 전혀 상반되는 결과이다. 앞의 CSIS 연구보고서에서 통일의 유형을 세 가지로 분류하였는데, 미국의 한반도문제 전문가들은 “현 북한정권의 붕괴는 한반도 통일에 이롭다”은 견해에 대해서 응답자 전원이 긍정적으로 답하였다(‘매우 동의’ 47.1%, ‘동의’ 52.9%). 그리고 본 조사에 응답한 미국의 한반도문제 전문가들은 모두 “한반도 통일이 남한 주도로 이루어지면 아시아에서 미국의 안보이익에 긍정적인 영향을 줄 것이다”라는 견해를 가지고 있었다. 특히 응답자의 76.5%가 한국의 방식에 의한 통일이 미국의 안보 이익에 매우 긍정적인 영향을 가져다 줄 것으로 보았다.

CSIS 연구보고서의 통일 유형에 따른 미국의 예상되는 역할 수행에서 알 수 있듯이, 한반도의 통일과정에서 미국은 한·미 동맹관계에 근거하거나 또는 한반도의 현상 변경에 대한 매우 심각한 이해관계 때문에 관여를 하게 될 것이다. 미국의 한반도문제 전문가들도 대체적으로 유사한 입장을 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉 “미국은 한국의 통일과정에서 적극적인 역할을 수행해야 한다”은 견해에 대하여 응답자의 76.4%가 긍정적인 입장(‘매우 동의’ 17.6%, ‘동의’ 58.8%)을 표명하였다. 그러나 한반도 통일과정에서 미국이 적극적인 역할을 수행하는 것에 동의하지 않는 견해도 23.5%에 달하였다.

마지막으로 향후 미국의 대북정책을 가늠해보기 위하여 미국의 한반도문제 전문가들에게 두 가지의 질문을 하였다. 우선 현 “부시 행정부가 미·북 관계를 다른 방식을 찬성하는가 아니면 반대하는가?”라는 질문을 하였는데, 응답자의 64.7%가 부정적(‘약간 반대’ 52.9%, ‘아주 반대’ 11.8%)으로 답하였다. 반면에 응답자의 1/3이 조금 넘는 35.3%가 부시

행정부가 북한을 다루어온 방식에 대하여 긍정적인 입장을 가지고 있는 것으로 나타났다. 본 조사의 대상으로 선정한 미국의 한반도문제 전문가들이 특정의 정치적 성향에 편중되지 않음을 감안할 때, 미국의 한반도문제 전문가들 사이에서 부시 대통령이 그동안 미국의 북한과의 관계를 다룬 방식에 대한 지지가 그렇게 높지 않음을 알 수 있다.

이러한 그들의 견해는 향후 미국이 북한에 대한 개입(engagement) 정책을 추진해야 한다는 견해로 이어진다. 즉 향후 “미국은 북한에 대해 개입정책을 추진해야 한다”는 견해에 대하여 압도적인 다수(94.1%)의 미국 한반도문제 전문가들이 긍정적으로 답하였다(‘매우 동의’ 17.6%, ‘동의’ 76.5%). 다만, 미국의 대북 ‘개입’정책은 그 개입의 성격에 따라 다르고, 또 미국이 개입할 수 있는 상황과 치러야 할 비용에 따라 선택되어야 한다는 견해를 따로 피력한 전문가들이 있었다. 이와 같은 미국의 한반도문제 전문가들의 견해는 향후 한국이 대북 및 통일정책을 추진하는 데 있어서 미국과의 협력을 어떻게 추진해야 할 것인가에 대해 중요한 참고가 될 것이다.

한·미 협력 방향

1. 한·미관계의 미래

2004년 9월 2일 미하엘 가이어(Michael Geier) 주한독일대사는 한국의 대외정치 상황과 관련, “독일은 주변국이나 북미 대륙의 파트너 국가들과 정치적으로 밀접한 관계 속에 살아가고 있지만 한국은 거의 홀로 서 있는 것과 같다”¹⁵⁶ 이 말했다. 가이어 대사는 이어 “한국도 통일을 기원하고 있지만 관련국들과의 관계는 독일처럼 강력하지 못하고 우호 관계에서도 독일과는 다른 상황에 놓여 있다”이면 “예를 들어 독일은 프랑스와의 화해를 위해 많은 노력을 기울이는 등 어려운 변화의 시기를 (주변국과의) 강력한 관계와 우정으로 헤쳐 왔지만 한국과 일본 사이의 화해는 어디쯤 와 있는지 궁금하다”¹⁵⁷ 이 말했다. 이러한 가이어 대사의 언급은 한국의 통일추진과정에서 주변국들과의 협력관계의 필요성에 대한 경구를 담고 있다. 특히 한국이 미국과 어떠한 협력관계를 추진해나가야 할 것인가에 대한 의미심장한 시사를 하고 있다.

¹⁵⁶ 『조선일보』, 2004년 9월 2일.

¹⁵⁷ 위의 신문.

먼저 한·미 동맹관계의 한쪽 당사자인 미국의 힘의 미래와 역할을 투사해 보자. 미국의 단극적 세계질서의 쇠퇴에 대한 예측과 미국의 힘과 역할에 대한 비판에도 불구하고,¹⁵⁸ 미국은 향후에도 상당기간 동안 군사적 차원에서는 물론 제반 국제문제의 영역에서 유일 초강대국으로서의 지위를 꾸준히 유지할 것으로 전망된다.¹⁵⁹ 미국은 꾸준히 국방비를 증액 내지는 유지하고, 군사변혁(military transformation)의 지속적인 추진으로 최첨단, 초강력의 군사력을 유지한 채 대테러 전쟁과 다양한 비대칭적 위협 및 초국가적인 위협에 주도적으로 대응할 것으로 예상된다. 따라서 향후 20년 내에 미국과 대등한 군사적 경쟁세력이 등장할 가능성은 낮다고 판단된다.¹⁶⁰ 그리고 세계경제의 다극화에도 불구하고 미국은 자본주의경제로 통합된 세계경제에서 상당기간 동안 제1의 경제대국 지위를 유지할 것이다. 북·미자유무역지대가 발전하고 새로운 경제권이 형성되며, 자본, 기술, 지식의 시너지 효과가 지속되리라는 전망이 우세하다.

그러나 부시 1기 행정부 아래서 나타났듯이 아무리 막강한 군사력과

¹⁵⁸ Charles A. Kupchan, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century* (New York: Alfred A. Knopf, 2002).

¹⁵⁹ William E. Odom and Robert Dujarric, *America's Inadvertent Empire* (New Haven: Yale University Press, 2004); Patrick M. Cronin, ed., *2015: Power and Progress* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996), pp. 3-6.

¹⁶⁰ 조셉 나이는 향후 국력이 3차원 구조를 가지고 전개될 것으로 예상하고 있다. 상부 구조(군사력)는 미국이 단극 위치를 점하고 있지만, 점차 1초(超) 다극체제로 전환할 것이고, 중부 구조(경제력)는 미국, 유럽, 일본, 중국과 함께 다극을 형성할 것이고, 하부 구조(초국가적 영향력)는 국경을 초월한 힘의 분산 현상이 발생할 것이다. 자본, 기술, 정보의 세계적 확산으로 정부의 힘은 계속 약화되지만 다극적 기업, 비정부 기구, 개인의 힘은 상대적으로 강화되리라는 전망이다. Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002) 참조.

경제력을 가진 “제국”(empire)이라고 할지라도, 세계의 열강과 국제사회의 여론을 무시하는 일방주의로는 미국의 안전을 보장할 수 없으므로 외교에서 다자주의와 일방주의의 합리적 조화를 추구할 것으로 보인다. 대테러 전쟁과 관련한 일방주의는 당분간 지속되지만 점차 약화될 것이고, 다른 분야에서는 다자주의적 외교를 수용해 나갈 것이다. 다자주의가 항상 최선의 결과를 가져오는 것은 아니지만, 모든 국가의 이해관계가 걸려있는 국제 현안들은 다자주의적 접근방식을 따르지 않을 수 없기 때문이다. 군사 분야에서도 미군의 단독적 개입은 최소화할 것으로 예상된다. 즉 미국은 본토방위에 초점을 두게 되고, 주로 테러집단과 불량국가의 위협에 군사적으로 대응하게 될 가능성이 높다.

한편, 미국을 정점으로 하고 일본, 중국, 유럽연합(EU) 등이 중요한 역할을 하는 단극-다극체제 하에서도 미국 對 불특정 다수세력의 대결 구도는 계속 존재할 것이다. 경제적, 민족주의적, 이데올로기적, 인종적 이유로 미국을 주적(principal enemy)으로 인식하는 국가들 또는 집단의 적대적인 또는 저항 행위가 쉽게 줄어들지는 않을 것이다. 대량살상 무기와 운반수단의 확산, 화생무기를 사용하는 테러행위, 종교적 이념적 분쟁, 경제성장 및 분배의 불균형 심화, 超국가적 위협(다국적 기업, 카르텔, 동맹, 특수이익집단), 국제조직범죄 등은 국제연합(UN)의 역할 및 국제사회의 연대를 더욱 요청하는 것이지만, 동시에 미국의 적극적인 개입이 없으면 막을 수 없을지도 모른다.

향후 미국은 이러한 다양한 도전에 대처하기 위해 새로운 국가안보전략 개념 하에서 세계적인 군사력 운용정책을 지속적으로 조정해 나갈 것으로 판단된다. 즉 안보전략의 중심과 군사력의 주전력을 유럽에서 아시아(중동, 동북아, 중앙아시아)로 이동할 것이다. 미군의 주된 견제 대상은 러시아가 아닌 중국으로 남아있을 것이고, 장·단거리 미사일과

미사일 방어의 중요성이 증대되며, 해외군사기지를 대폭 축소하고 장거리 이동이 가능한 기동군 전략을 개발할 것이다.

이러한 능력을 갖는 미국과 미국의 국가안보전략을 이해하면서 한·미 동맹관계의 미래를 구상해야 한다. 한·미 동맹관계가 수립된 이래 한·미관계는 미국의 압도적인 우위의 관계로부터 점차 한국의 목소리가 커지는 관계로 발전해왔다. 한국이 안보 및 경제 차원에서 미국에 의존하는 일방적인 관계에 있었을 때, 한국 사회의 목소리는 위축될 수밖에 없었다. 한국의 국가적 역량이 정치, 경제, 사회문화 등 제반 영역에서 신장되고, 한국의 안보를 끊임없이 위협하는 대상으로 인식되던 북한과의 관계도 과거와는 다른 양상으로 전개됨에 따라서 한국 사회 내에서는 미국과의 관계를 당당하게 발전시켜야 한다는 요구가 증대하였다.

사실 현대 한국은 세계 어느 나라보다도 매우 동태적인 변화의 모습을 보여 왔다. 역사적으로 50여 년이라는 짧은 기간 동안에 경제발전과 정치민주화를 달성한 나라는 흔치 않다. 그러한 점에서 한국의 국가역량은 높게 평가받을 만하다. 2004년 9월 30일 한국무역협회가 발표한 조사보고에 따르면, 한국의 국가위상은 경제적 측면에서 세계 10위권이다. 명목 국내총생산(GDP)은 11위, 교역규모 12위, 세계시장 점유율 1위 품목 수는 77개로 13위, 자동차 보유대수 12위 등이다. 그보다 훨씬 앞서 있는 부문도 있다. 대학 이상 이공계 졸업생 비율은 41%로 1위, 선박 건조량 1위, 100명당 초고속인터넷 가입자 수 1위, 인터넷 이용자 수 2위, 휴대폰 판매부문 3위, 외환보유고 4위, 자동차 생산 6위 등이다.¹⁶¹ 이제 한·미동맹은 국제환경, 양국의 국내 여건, 각각의 안보전략 및 정책 등에 대한 객관적 검토를 통해 동맹규범(alliance norms)을 조정해야 하는 시점에 와있다.¹⁶²

¹⁶¹ 『디지털타임스』, 2004년 10월 1일.

그러나 한국은 여전히 한반도를 둘러싸고 있는 주변국들과 한반도의 다른 한쪽을 차지하고 있는 북한의 정책과 행위로부터 민감한 영향을 받고 있다. 북한은 민족문제의 한쪽 당사자로서, 주변국들은 한국의 높은 국가역량에도 불구하고 더 큰 총체적 국력을 가지고 한국에 영향을 미친다. 한반도가 위치하고 있는 지정학적 위치와 그에 따른 주변국들의 이해관계가 한국의 대내외 정책에 영향을 미치는 것이다. 이와 같은 한국의 전략적 위치를 폴 케네디(Paul Kennedy)는 ‘네 마리의 코끼리에 둘러싸인 작은 동물’에 비유했다.¹⁶² 한반도를 둘러싼 주변국들의 대한반도전략 역시 점진적으로 변화해 나갈 것이다. 먼저 중국은 남북한 등거리 외교를 유지하면서, 북한의 붕괴를 예방하고, 미국의 영향력이 한반도에서 확대하는 것을 저지함으로써 대한반도 영향을 확대하려 도모할 것이고, 한반도비핵화를 지속적으로 요구할 것이다. 다음으로 일본은 남한과 북한이 중국으로 경사하는 것을 최대한으로 억제하려 할 것이고, 향후 자위대를 정상적인 군으로 전환하고 전력을 강화하려 할 것이다. 마지막으로 러시아는 경원선과 시베리아횡단철도(TSR, Trans-Siberian Railroad)를 연결하여, 에너지 공급을 통한 한반도에서 자국의 경제적 이익을 극대화하려 할 것이다. 따라서 한국은 향후 상당한 기간 동안 유일한 초강대국으로 남아 있을 가능성이 매우 높은 미국의 위상과 국력을 인정하는 가운데 자국의 이익을 극대화하고, 미국과 역내 주요국간의 관계 변화가 미칠 수 있는 부정적 파급 영향을 최소화할 필요성이 증대할 것이다.

한·미동맹의 조정은 무엇보다도 이러한 주변국과의 관계 및 남북관

¹⁶² 신옥희, “한미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색,” 『국가전략』, 7권 2호 (2001년 여름).

¹⁶³ 『매일경제』, 2004년 10월 13일.

계의 변화에 따라 점진적으로 이루어져야 할 것이다. 그 변화의 방향은, 우선 양국이 안보 이익을 공유하면서 비대칭적 동맹의 위계적 성격을 지속적으로 변화시켜 상호 위상을 존중하는 전략적 동반자 관계로 나아가야 한다. 이러한 점에서 안보 이익을 공유해 나가면서 비대칭적 동맹이 갖는 위계적 성격을 지속적으로 변화시켜 온 미·일 동맹관계의 재정의는 중요한 시사점을 준다. 1996년 미·일 정상이 발표한 ‘미·일 신안보 선언’을 통해 미·일 동맹관계는 대등한 전략적 동반자 관계로 격상되었다.¹⁶⁴ 한·미관계의 미래에 대한 하나의 개념모델로서, 평화를 정착해나가는 단계에서는 북한이 평화정착의 방향으로 정책적 전환을 할 수 있도록 튼튼한 안보동맹의 성격이 유지되어야 한다. 평화공존단계에서는 현재의 미·일 안보동맹과 유사한 형태로 발전시킴으로써 한국의 독자적 방위 역할을 증대시켜 나감과 동시에 한·미동맹의 지역 안보 역할을 확대시키는 조정이 필요할 것이며, 통일 이후에는 한·미동맹 및 주한미군의 존재에 대한 비판적인 여론이 예상됨에 따라 지역안보동맹으로서의 역할을 수행하는 방안이 논의될 수 있을 것이다. 현재의 미·캐나다동맹과 유사한 형태를 유지하여 지역적 차원에서의 다자안보협의체와 연계되는 동맹체계를 발전시키는 대안이 될 것이다. 한반도 방위는 한국이 독자적으로 책임지며, 지역 안정 유지를 위해 양국이 협력하는 형태로 발전되어야 할 것이다.

한반도에 대한 미국의 장기적인 국가이익은 한반도가 민주주의와 시장경제체제 중심의 평화공존체제를 구현하고 통일 과정에 진입함으로써 한반도가 미국의 영향권에 남아 있으면서 동북아지역에서의 미국의 경제적, 안보적 이익을 지키는 것이다. 이와 같은 미국의 이익은 한반도

¹⁶⁴ 조성렬, “한반도 전략환경의 변화와 한·미 동맹의 재정의,” 『통일정책연구』, 제11권 1호 (2002), p. 95.

통일 이후에도 필요할 것으로 예측되고 있다.¹⁶⁵ 향후 한반도에 남북관계가 진전되고 주변의 안보상황이 변화되면, 그에 따라서 한·미동맹의 성격이나 주한미군의 위상과 역할에도 더 큰 변화가 발생할 것이다. 한·미동맹체제는 이미 한·미간에 합의되었듯이 한반도의 안보를 주된 임무로 하는 전통적인 동맹관계를 유지하면서도 점차로 지역안보협력의 역할을 하는 관계로 나아가게 될 것이다. 즉 주한미군의 위상변화 및 역할의 감소에 따라 한·미 상호방위조약을 지역안보협력을 지향하는 방향으로 부분적으로 개정하게 될 것이다.¹⁶⁶ 미국은 한국이 추진하는 남북관계의 발전과 궁극적인 통일의 달성을 미국의 동북아시아에서의 국가이익과 연계할 가능성이 높다. 또한 한반도의 상황이 변화됨에 따라서 한반도 주변국들의 한반도 현상 변경에 따른 이해관계의 계산으로부터 새로운 각축 현상이 발생할 수 있다.¹⁶⁷ 즉 한반도 주변국들은 한반도의 상황 변화가 자국의 이익에 가장 도움이 되는 방향으로 이끌기 위하여 경쟁할 것이며, 이 과정에서 충돌할 가능성을 배제할 수 없다. 예를 들어, 중국이 추진하고 있는 동북공정(東北工程)은 향후 북한체제의 변화로부터 발생할지도 모르는 한반도의 현상 변경에 대비하고 한국 주도의 통일이 이루어질 가능성에 대처하면서, 미국의 한반도에 대한 영향력을 견제하려는 장기적인 포석인 전략적 의미를 함축하고 있다.

¹⁶⁵ CSIS, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*, p. 15.

¹⁶⁶ Jonathan D. Pollack and Young Koo Cha, *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation* (Santa Monica, CA: RAND, 1995), pp. 30-32; Zalmay Khalilzad, et. al., *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture* (Santa Monica, CA: RAND, 2000); CSIS, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*, pp. 43-44.

¹⁶⁷ 한반도 통일과정과 통일 한국에 대한 일본, 중국, 러시아의 이해관계에 대해서는 CSIS Working Group Report, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*, pp. 29-39 참조.

미국은 기존의 안보동맹 및 쌍무관계 발전을 근간으로 하되, 점차로 다자간 협력체제의 구축을 적극적으로 추진함으로써 패권각축 현상의 완화를 추구할 것이며, 일본은 미·일동맹의 틀 속에서도 자율적인 정치적, 군사적 역할의 확대를 추구하려 할 가능성이 있다. 한국은 이러한 미래에 대비한 한·미 동맹관계의 발전을 강구해야 할 것이다. 향후 한·미동맹의 성격이 변화할 것이고, 한국의 입장에서는 한반도 평화공존체제와 함께 중국, 러시아 등과의 전략적 대화채널 형성, 그리고 이를 아우르는 대화와 협력 메커니즘을 통해 평화적인 통일과정이 추진될 수 있도록 하는 것이 최선의 국가이익이다. 요컨대 한·미 동맹관계의 성격이 한반도 차원을 벗어나 지역의 안정과 평화를 위한 역할로의 기능으로 전환하는 과정에서, 한국은 동북아 다자안보협력 형성 및 다자안보 협력을 활용한 통일 환경 조성 정책을 추진할 수 있을 것이다. 한국은 통일이 유럽의 안보와 발전에 공헌하며 통일 이후에도 유럽공동체(EC 및 NATO)의 일원으로 남을 것이라는 확신을 장기간에 걸쳐 주변국들에게 심어준 서독의 외교적 노력으로부터 교훈을 찾아야 한다. 서독은 또한 통일과정이 유럽의 틀, 특히 유럽안보협력회의(CSCE)의 활성화 속에서 이루어질 것임을 분명히 함으로써 주변국의 협력을 얻을 수 있었다.¹⁶⁸ 따라서 한국은 한·미동맹을 기본 축으로 하면서 그것을 기반으로 동북아시아의 다자안보협력을 발전하는 데 기여함으로써 미국과의 한·미관계는 물론 여타 주변국의 한반도 통일에 대한 협력과 지지를 이끌어내야 할 것이다.

¹⁶⁸ Horst Teltschik, *329 Tage: Innenansichten der Einigung* (Berlin: Wolf Jobst Siedler Verlag GmbH, 1991), 호르스트 텔치, 엄호현 옮김, 『329일-베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지』 (서울: 고려원, 1996), pp. 173-178.

2. 통일추진과 한·미 협력 방향

가. 평화구축과정에서의 협력 필요성

한국은 남북화해·협력을 심화시키고, 북한이 개혁·개방정책을 적극 추진하여 스스로의 변화를 이룩함으로써, 점차 남북관계가 평화공존 상태를 이루고 그 토대 위에서 통일을 본격적으로 논의할 수 있는 상황이 오기를 기대한다. 남북대화가 시작된 이래 역대 한국 정부의 통일정책은 이러한 방향에서 통일과정을 전개시키기 위한 정책기조를 유지해 왔다.

가장 이상적으로는 현재 경제적 어려움에 처해 있는 북한이 개혁·개방정책의 성공으로 경제회복과 경제체제의 전환을 이루고, 북핵문제가 해결되며 남북한 사이에 본격적인 군사안보문제를 다룰 수 있는 상황이 도래할 수 있도록 한국이 정책을 추진하는 것이고, 북한이 대외적으로는 미·일과의 관계를 정상화 과정으로 진입시키는 것이다. 그 과정에서 한국과 미국이 대북관계와 한·미관계 등에서 조화로운 정책협력을 이루어내는 것이다. 그러나 현실적으로 이러한 상황의 실현은 무엇보다도 북한의 과감한 정책적 전환을 전제로 한다.

이러한 이상적인 목표 달성의 과정과 실제적인 현실 정책 추진여건의 간격을 고려한다면, 향후 한국이 평화통일의 목표를 향해 남북관계 개선 및 교류·협력을 진행해 나가는 과정에서 역으로 한·미간에 다양한 갈등의 발생 가능성을 사전에 예상해서 그 부정적인 효과를 미연에 방지하는 것이 필요하다.

향후 한반도에 평화를 구축하는 과정에서 한·미간에 발생할 수 있는 갈등으로는 우선 북한의 핵을 비롯한 대량살상무기 문제의 해결을 추진

하는 과정에서의 갈등이다. 예를 들어, 북핵문제가 협상에 의한 방식으로 원만하게 해결되지 못하여 북한에 대한 미국의 경제제재가 봉쇄 차원으로 발전할 경우, 한국이 국제사회의 대북 제재에 동참하는 것과 남북한 특수관계를 내세워 동참하지 않는 것 사이에 갈등이 발생할 수 있다. 북한의 핵 또는 대량살상무기의 수출이 현실로 나타난다면, 국제사회는 테러국가 또는 국제테러조직의 전력 강화 등을 명분으로 북한에 대한 경제제재에 미국과 동참할 가능성이 높다. 반면 한국 정부로서는 가뜩이나 열악한 북한의 경제사정에 외부의 지원이 차단될 경우 경제가 더욱 악화될 것을 우려할 것이고, 북한은 이를 만회하기 위하여 중국이나 러시아와의 동반자 관계를 더욱 발전시키며 한국 정부에 대해서도 압력과 함께 한·미간을 이간시키려 할 것이다.

따라서 한국 정부는 이러한 대북 경제제재에 대해 미국이나 국제사회와는 달리 쉽게 동참하기도 어렵고 기존의 개성공단사업 등 대북경제협력조치들을 중단하거나 대폭 축소하여야 하는 상황에 봉착하게 되어, 한·미간에 자연스럽게 갈등이 발생할 것이다. 그렇다고 국제제재에 동참하기를 계속 거부한다면 국제사회로부터 고립을 당할 우려도 있다. 또한 한국 정부가 대북 경제제재에 참가하지 않는다면 국제사회의 경제제재도 그 실효성이 약화될 가능성이 높다. 뿐만 아니라 한국이 대북 제재에 참여하지 않는다면 한·미간은 물론이고 다른 우방국들과의 신뢰에도 문제가 야기될 것이고, 결과적으로 한국의 경제 및 군사안보 분야에서 필요한 지원을 필요한 시점에 적절하게 받지 못할 가능성도 생각할 수 있다.

다음으로 가능성은 낮지만 북한이 핵무장을 강행하고 미국 등 주변국들과의 협상을 거부할 경우, 미국이 일방적으로 북한에 대해 군사조치를 강행할 상황도 예상할 수 있다. 만약 북한이 핵무기를 지속적으로 개발,

배치할 경우 이에 대한 대응에서 한·미간에 국익, 북한의 위협에 대한 인식, 구체적인 관련 정보 상의 차이로 인한 갈등이 발생할 수 있다. 북한의 핵개발 시설을 공격하는 대안을 미국은 심각하게 고려할 것이고, 이에 대해 한국으로서는 동의하기 어려운 상황이 발생할 것이다. 한국 및 미국의 반전평화단체들을 중심으로 대규모 시위가 발행할 것이고, 따라서 미국은 이러한 공습계획을 최후까지 한국 정부에 통보하지 않고 준비할 가능성도 있는 것이다. 클린턴 행정부 당시 페리 국방장관이 심각하게 고려하고 거의 준비를 완료했었다는 북한 핵시설 공격 시나리오가 다시 심각하게 되는 상황이 발생하는 것이다.

또한 이러한 최악의 시나리오 상황까지 가지 않더라도, 북한이 대량 살상무기를 테러지원국가나 테러단체에 수출하는 행위와 같은 국제범죄로 취급되는 경우가 발생한다면 이에 대한 대응에서도 한·미간에 갈등이 발생할 소지가 있다. 특히 북한의 대량살상무기를 적재한 선박을 공해 상에서 차단하는 경우에 어느 정도 한국이 관여하여야 하는 지를 두고 한·미간에 갈등이 발생할 수 있다. 한국 정부는 남북관계 개선을 위하여 가능한 북한을 자극하여 남북관계를 경색시키지 않겠다는 입장이다. 그러나 미국의 입장에서 보면 PSI가 북한뿐 아니라 많은 국가나 단체의 범죄행위를 대상으로 하고 있으며, 북한에게 대외 수출에 대한 압력을 줌으로써 미국 및 한국과의 관계 개선에 더 많은 관심과 노력을 갖게 하는 기회로 보고 있다. 또한 미국의 입장에서 보면, PSI에 많은 국가들이 참가함으로써 참여 국가들 간의 안보협력을 제고하고 한반도에서 북한의 군사도발이 발생할 경우에 많은 국가들로부터 지원을 받을 수 있으리라는 기대도 가지고 있는 듯하다.

마찬가지로 미국의 미사일방어(MD) 계획이 더욱 현실화되어 방어목적의 일환이라는 미국 정부의 거듭된 주장에도 불구하고, 북한과 중국의

이에 대한 반대가 두드러지게 나타난다면 미국과 다른 입장에 있는 한국 정부로서는 미국과 갈등을 느끼지 않을 수 없을 것이다. 한국과 미국 내에서 미사일방어 및 참여에 대한 찬반이 더욱 거세질 것이고, 이미 연구에 동참하고 있는 일본과의 관계도 복잡해질 가능성이 있다. 다시 말해서 북한이 핵무기뿐만 아니라 운반수단인 탄도미사일을 지속적으로 개발하고 배치까지 완료한다면 한·미 양국의 입장에 변화가 없는 한, 갈등은 불가피하게 될 것이다.

한·미간의 갈등은 이러한 외부로부터의 북한에 대한 여러 제재조치의 경우 이외에도 앞장에서 언급된 2002년도 CSIS의 연구에서처럼 북한 내부 요인에 따라 발생할 수도 있는 ‘급변사태’로 인한 한반도 상황의 대응방식에서도 발생할 가능성이 있다. 북한에서 급변사태의 발생은 한반도의 안정을 저해할 뿐만 아니라 남북관계 개선을 통한 평화로운 통일을 지향하는 한국의 국가목표에 비추어서도 사전에 방지되는 것이 바람직하다. 그러나 사전방지 노력에도 불구하고 북한 내부의 사정으로 인해 발생하였을 경우에는 이를 조기에 최소화할 수 있도록 그리고 한국의 안보를 위태롭게 하지 않기 위하여 대응책이 필요할 것이다.

북한에서 어떠한 형태이든 급변사태 또는 돌발적인 상황이 발생한다면, 그에 대한 한국과 미국의 대응, 주변국들의 대응과 개입 여부 문제 등이 매우 복잡하게 얽히는 상황이 등장할 가능성이 있다. 특히 미국은 한·미 동맹관계, 한반도의 현상 변경에 대한 심각한 이해관계, 그리고 동북아 국제질서의 안정자 및 균형자로서의 자국의 역할 추구 등에 따라 관여를 하게 될 것이다. 앞장에서 미국의 한반도문제 전문가들이 대다수 동의한 바와 같이, 미국은 한반도 통일과정에서 ‘적극적인’ 역할을 수행해야 한다는 입장이다.¹⁶⁹ 미국이 북한 내부의 변화 과정에서 가장

¹⁶⁹ 제4장 3절 참조.

관심을 두고 있는 문제는 북한의 핵 및 생·화학무기 등 대량살상무기와 탄도미사일의 안전한 관리이다. 또한 현재 북한에 대한 국제사회의 지원에 미국이 영향을 미칠 수 있는 것처럼, 향후 북한의 재건 과정에서도 미국은 일정한 영향력을 행사할 수 있고 또 상당한 역할을 하게 될 것이다. 그리고 미국은 한반도 상황 변화에 따른 동북아시아 질서의 조정과정에 주도적 역할을 수행하려 할 것이다.

요컨대 한국은 여러 가지 가능한 상황과 그에 따라 예상되는 갈등을 예측하고 그러한 갈등이 발생하지 않도록 하는 방안과 발생했을 경우 부정적인 효과를 최소화하는 방도를 준비해야 할 것이다. 한국은 통일추진에 선행되어야 할 한반도의 평화정착 추진과정에서 발생할 수 있는 여러 가지의 상황을 염두에 둔 한·미 협력관계를 발전시켜야 한다.

나. 정책 추진 방향

2004년에 들어서 더욱 증가하고 있는 탈북자의 한국 입국 현상은 북한의 급격한 변화 가능성, 또는 북한에서의 돌발적인 상황의 발생 가능성에 대한 관심을 높여준다. 2004년 8월 하순 제3국에 머물던 탈북자 468명이 한국으로 들어왔다. 9월 1일에는 중국 베이징 일본인학교에 29명의 탈북자가 진입하였다. 9월 29일에는 44명의 탈북자가 중국 베이징 주재 캐나다대사관에 진입하였다. 한국으로 입국한 탈북자의 수는 2002년 1천139명으로 천명을 넘어섰다. 2003년에는 1천281명이 한국으로 왔으며, 2004년에는 8월 말까지 1천399명이 입국하였다. 2004년 9월과 10월에 걸쳐 미국 상·하원에서 「북한인권법」(North Korean Human Rights Act of 2004)이 만장일치로 통과되었다. 부시 대통령이 동 법안에 서명함으로써 법안은 발효되었다. 북한인권법의 통과에 대하여 한국

에서는 북한을 자극함으로써 남북관계의 발전을 저해한다는 시각이 있는 반면, 한국이 대북정책에서 북한인권에 대한 관심을 등한시하고 있다는 시각이 있다. 한국 사회 내에서의 갈등과는 달리 미국에서는 북한의 인권문제에 대한 관심이 여야를 막론하고 주요 정책 사안이다.

물론 북한을 이탈하는 주민의 수가 급격히 증가하고 그들 중 상당수가 한국으로 온다고 하여 1989년 10월 베를린장벽이 무너지는 것과 유사한 상태가 한반도에서 발생하고, 이어 동서독의 통일과정이 시작된 것과 같은 과정이 한반도에서도 시작될 것으로 보기는 어렵다. 그렇다고 하여 그러한 과정의 발생 가능성을 완전히 배제할 수 있는 것도 아니다.

북한 스스로의 개혁·개방정책의 확산을 통한 체제의 변화와 남북관계의 발전, 그리고 그러한 변화 위에서 점진적이며 평화적으로 이루어지는 통일의 과정이 한국의 통일정책 노선이다. 이와 같은 평화적 방법의 통일을 추진하든, 아니면 북한의 급격한 체제변화의 결과로 발생할 수도 있는 동·서독 방식의 통일과정이 한반도에서도 발생하든 간에 한국으로서는 여러 가지 방식의 통일을 대비해야 한다. 2002년의 통일연구원의 조사연구결과에 따르면, 북한문제 전문가들은 남북한의 통일방식 중에서 가장 개연성이 높은 방식으로 북한체제의 변화가 이루어져 남한으로 합쳐지는 통일방식을 꼽았다. 즉 60% 이상의 전문가들이 남한체제 중심으로 통일이 이루어질 것으로 예측하였다.¹⁷⁰ 역시 2003년 통일연구원의 북한체제의 변화에 대한 탈북자들의 인식조사에 따르면, 1990년부터 10여 년 동안 북한체제의 정당성, 정치적 통합성, 체제의 효율성 등이 지속적으로 악화되고 있는 것으로 나타났다.¹⁷¹

¹⁷⁰ 박영호 외, 『통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안: 이론적 모델과 전문가 인식 조사』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 57.

¹⁷¹ 박영호 외, 『통일예측모형 연구: 지표 개발과 북한체제 변화 추세 분석』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 104-117.

통일정책이 남북한이 분단을 극복하고 하나의 국가로 되는 의미에서
 의 통일을 목표로 하는 정책이라고 한다면, 대북정책은 통일정책의 목
 표, 즉 통일을 달성하기 위한 기반을 구축하는 여러 가지 정책 중에서
 북한을 대상으로 하는 정책이라고 규정할 수 있다. 통일정책의 구성요소
 로는 대북정책을 비롯하여 통일문제와 관련된 대내정책, 대외정책 등이
 있다. 예를 들어, 북한문제 및 통일문제에 대한 국내적 갈등문제를 다루
 는 것은 대내정책이며, 북한 핵문제와 관련하여 미국과의 정책협력방안
 을 강구하는 것은 대외정책이다. 즉 한국이 통일을 달성하기 위한 정책
 을 추진하는 과정에서 한·미 동맹관계는 항상 한·미협력을 하나의 상
 수로서 다루게 한다.

그러면 한국은 미국과 어떻게 협력을 추진해야 하는가? 이 질문은 다
 시 말해, 한국의 통일 추진과정에서 미국은 어떠한 역할을 할 수 있는가
 의 문제이다. 무엇보다도 한국의 입장에서 통일을 대비하는 것은 민족생
 존전략이면서 동시에 국가발전전략의 기초를 준비하는 것이다. 따라서
 미국의 역할을 우리가 원하는 방향으로 유도할 수 있는 전략적 사고가
 필요하다.¹⁷² 앞에서 논의된 바와 같이 최근 한국과 미국이 서로를 보
 는 시각이 과거와는 많이 달라졌다. 한국이 통일추진과정에서 한국의 이
 익을 적극적으로 반영하는 한·미협력을 이루어내려면, 미국의 정책결
 정엘리트 뿐만 아니라 일반 국민들이 한국에 대해 보다 우호적인 인식
 을 갖도록 해야 할 것이다. 한국의 통일에 미국의 역할이 중요하다고 그
 필요성을 인정하면서, 다른 한편으로 미국을 남북관계 개선 또는 한반도
 통일의 걸림돌로 보는 이중적 의식구조는 합리적이지 못하다.

한국과 미국은 국가이익과 전략의 우선순위가 다르다. 또한 북한을

¹⁷² 길정우, “2004년의 한미관계, 그리고 민족공조,” 제2회 우리민족서로돕기운동
 평화나눔센터 정책포럼 발제문 (2004.1.15), p. 5.

보는 시각이 다를 수 있고, 그에 따른 정책 방안이 다를 수 있다. 한·미 동맹관계는 북한의 군사적 침략 및 위협을 억제하려는 것으로부터 출발하였다. 그렇다고 하여 양자관계가 항상 순조롭지만은 않았다. 한국의 국가능력과 위상이 제고된 것처럼, 양자관계의 균형추도 변해왔다. 같은 맥락에서 미국의 한반도에 대한 전략적 이해관계도 변하고 있다. 따라서 미국이 한반도에 대해 이익을 가지고 있기 때문에 어떠한 경우에도 결국은 한국의 이해관계에 맞추어 행동할 것이라거나 안보를 지켜줄 것이라고 생각하는 믿음은 논리적이지 못하다.

따라서 한·미관계에 대한 균형적인 인식을 갖는 것이 필요하며, 한·미관계에 대한 시각은 상호적이며 합리적인 관점에 서도록 교정될 필요가 있다.¹⁷³ 즉 미국이나 미국의 정책을 평가하는 데 있어서 한국의 선호대로 해석하는 것과 미국이 무엇을 해줄 것이라는 막연한 기대감(wishful thinking)을 버려야 할 것이다. 예를 들어, 남북관계 개선을 대북정책의 최우선순위로 보는 한국의 입장에서 미국이 북핵문제를 두고 강경한 입장을 유지하는 것은 남북관계를 저해하는 일로 평가될 수 있고, 따라서 미국에게 북한에 대해 유연한 정책을 추진할 것을 주문한다.

그러나 미국인들에게 9·11 사태는 그야말로 미국에 대한 안보 위협의 인식의 근간을 바꾸어 놓았다. 특히 대량살상무기 확산 억지와 테러와의 전쟁 수행에서 미국은 여야를 막론하고 기본원칙을 포기할 수 없다. 따라서 한국이 미국의 대북정책에 유연성을 촉구하려면, 한·미 동맹관계의 틀 속에서 한국이 미국에게 요구할 수 있는 상호이익의 지렛대를 찾을 수 있어야 한다. 1990년대에 북한이 미국과의 관계에 주력하고 한국과의 관계를 등한시 했을 때, 국내에서는 북핵문제 해결을 위한 한·미간 역할 분담론이 있었다. 즉 미국이 ‘나쁜 경찰’(bad cop)의 역

¹⁷³ 길정우, “2004년의 한미관계, 그리고 민족공조,” pp. 2-3.

할을, 한국이 ‘좋은 경찰’(good cop)의 역할을 해야 한다는 주장이었다. 그러나 한국이 미국에게 그러한 역할을 요구하려면, 한국의 능력 범위 내에서 미국의 요구를 수용할 수 있는 대안을 찾아야 함을 우리는 교훈으로 얻었다.

다음으로 한국은 통일을 추진하는 과정에서 북한의 군사적 수단에서의 의존 가능성을 원천적으로 배제하고, 안정적인 변화를 유발하며 국제사회의 일원으로 참여할 수 있도록 여건을 조성하는 데에 한·미정책 협력의 초점을 맞추어야 한다. 그런데 이러한 여건을 조성하는 데에는 한국은 한국과 미국의 전략과 자원 동원 능력 등에 차이가 있음을 알아야 한다. 또한 한국과 미국의 북한에 대한 인식에 근본적인 차이가 있음을 이해해야 한다. 미국의 한반도문제 전문가들은 북한의 위협에 대한 한·미의 의견 불일치가 한·미동맹에 심각한 문제를 초래할 것이라는 입장을 보였다. 또한 현재의 북한 정권의 ‘붕괴’가 한반도 통일에 유리하다는 입장을 가지고 있다. 일반 미국인의 여론도 한국에 대한 선호도가 많이 낮아졌다.

그러나 동시에 미국은 한반도 통일이 남한의 방식으로 또는 남한 주도로 이루어지면, 미국의 안보이익에 도움이 되고, 그 과정에서 미국이 적극적인 역할을 할 수 있을 것으로 판단하고 있다. 그리고 미국은 아직도 한국이 미국의 신뢰할만한 동맹국가라는 생각을 가지고 있다. 따라서 한국은 이와 같은 미국의 입장을 한국의 정책 목표 달성을 위한 실리적인 방안을 강구하는 데 활용하도록 해야 할 것이다. 즉 미국의 힘과 능력을 활용하는 ‘편승(bandwagon)정책’은 유용한 전략적 수단으로 고려될 수 있다. 한국의 경제적 국력이 세계 10위권에 위치한다고 해도, 그 지정학적 위치가 국제정치역학 구조상에서 한국보다 훨씬 우위에 있는 힘을 가진 강대국들 사이에 놓여 있음을 간과해서는 안 된다. 예를 들어,

한·중관계 발전 과정에서 한국은 지역 차원을 넘어서 세계 차원의 강대국으로 부상하려는 ‘패권적’ 야망을 가지고 있는 중국이 고구려사 절취를 시도하는 현실적인 경험을 겪고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 통일과 통일 이후를 내다보는 한국의 장기적인 국가전략은 주변 강대국 어떤 나라도 한국과 다른 강대국이 연대를 맺었을 때 그러한 연대를 넘볼 수 없는 국력을 가지도록 하는 것이다.

한국은 그러한 전략을 염두에 두는 통일의 비전을 가지고 실천해 나가야 한다. 따라서 한국이 미국의 힘과 능력을 활용하는 전략에 입각하여 구체적인 정책을 추진하는 과정에서 유의할 사항은 한·미관계가 ‘일 對 일’의 대등한 관계가 되어야 한다는 주장이다. 사실 국제정치에서 강대국과 약소국 간에 ‘일 대 일’의 대등한 관계를 찾을 수는 없다. 국제정치의 현실과 역사가 이를 증명한다. 물론 한국은 약소국이 아닌 ‘중강국(中強國, middle power)’이다. 그러나 근원적으로 한국이 북한의 위협을 현재적인 위협으로 느끼는 한에 있어서는 한·미 동맹관계에서 완전한 대등관계를 추구하는 것은 현실적이지 못하다. 이러한 한·미관계의 인식을 결코 패배주의적이거나 소극적인 국가관 또는 대외관으로 폄하해서는 안 된다. 오히려 미래의 한국을 위한 실리적이며 현실적인 사고라고 할 수 있다. 다만, 명분상에 있어서 한·미는 국가간 상호존중의 외교적 관계를 유지하면서 서로의 능력과 위상에 따른 잘 조화된(well balanced) 관계를 추진할 수 있을 것이다.

마지막으로 한국은 미국이 세계전략과 동아시아전략을 추진하는 과정에서 자국의 이익을 확보하기 위하여 한국에 대해 필요로 하는 전략적 보완점을 활용하는 적극적인 외교정책을 전개해야 할 것이다. 단순히 ‘지킬 것은 지키고 줄 것은 준다’는 논리만으로는 미국과의 정책협력에서 한국의 이익을 극대화할 수 없다. 이러한 점에서 통일 이전 서독의

대미협력 전략을 원용할 필요가 있다.¹⁷⁴ 서독은 안보차원에서 대미 의존적인 구조 속에 놓여 있는 자국의 외교정책의 한계를 미국을 통해 주변국, 특히 영국, 프랑스, 소련의 對통일독일 우려를 완화하는 데 활용하였다. 즉 서독은 유럽안보의 보장과 독일의 통일이 병행해야 한다는 미국의 전략을 소련, 영국, 프랑스의 통일독일에 대한 위협 인식을 감소시키고 서독의 입장을 이해시키는 데 활용하였다. 그리고 통일과정에서는 서독이 독일의 재발흥에 대한 주변국가의 우려를 인식하여 EC, NATO, CSCE와 같은 다자간 틀을 활용함으로써 안보적 제약에 따른 부담을 벗어나는 한편, 정치·경제적 발전을 적극적으로 활용할 수 있는 기회를 찾았다. 안보차원에서 한국의 대미 의존도는 서독의 대미 의존도 보다 훨씬 높으며, 북한의 군사적 위협의 수준에서 볼 때 통일 추진과정에서 한국은 미국의 협력에 크게 의존하지 않을 수 없다. 그러나 중국, 일본 등 주변국은 통일 한국이 자국의 안보에 미칠 영향을 의식하고 있다. 따라서 한국은 주변국에 대하여 한·미안보동맹이 단기적으로는 북한의 군사적 도발억제에 있으며, 장기적으로는 동북아안보와 평화에 더 많이 기여하는 안보체제로 전환되어 지역적 안보에 연동시키는 정책을 추진할 것임을 주지시켜야 할 것이다.

¹⁷⁴ 서독의 대미 협력정책에 대한 자세한 논의는 박영호, 『한국의 대미 통일외교전략』 (서울: 민족통일연구원, 1998), 제2장을 참조할 것.

결론

VI

한국과 미국은 오랜 기간의 동맹국이다. 한국의 입장에서 한·미관계는 일방적 후원-피후원 관계로부터 점차 동반자적 입장으로의 변화를 보여 왔다. 이제는 안보문제뿐만 아니라 모든 문제에 있어서 서로의 국가전략을 존중하고 그 속에서 각각의 정책에서의 이해의 공유점을 찾아 국가 이익을 도모하는 관계로 발전하고 있다. 그렇기 때문에 때로는 갈등을 겪고 때로는 협력하는 모습을 보여주고 있다. 한국과 미국의 이해가 항상 일치할 수만은 없는 것이다. 그러나 양국은 한·미관계의 기반이 강건한 동맹관계의 유지에 있음을 잘 이해하고 있다.

따라서 구체적인 정책 사안에 대하여 견해의 차이가 있고 문제 해결의 방법론에 차이가 있다고 해서 풀지 못할 이유가 없음을 잘 알고 있다. 대북정책 및 통일정책의 추진에 있어서도 마찬가지이다. 한국의 국민은 군사적 긴장이 없고 평화로운 한반도, 인간의 존엄성이 존중되면서 자유민주주의와 시장경제가 안정적으로 뿌리를 내리고 한민족의 모든 구성원이 인간으로서의 삶을 살 수 있는 미래 지향적인 국가발전을 원한다. 이러한 한국 국민의 지향을 미국이 반대할 이유는 없다. 한국의 통일정책을 추진하는 과정에서도 이와 같은 비전을 실현하고자 하는 정책의 마련과 추진에 한·미는 공통의 이해를 갖고 있을 것이다.

한국과 미국은 한반도의 평화와 안정을 위하여 북한의 변화를 바라고

북한이 합리적인 국제사회의 일원으로 행동하기를 원한다. 또한 남북관계와 북·미관계가 진전되어 한반도의 평화과정이 진화되기를 바란다. 이와 같은 공통의 목표를 달성하기 위해 그동안 정책협력을 강조해 왔다. 그러나 한국과 미국간에는 북한을 보는 시각, 정책 과제의 우선순위 등에서 차이를 보이고 있다. 이러한 차이는 세계 안보에서 한국과 미국이 차지하는 전략적 위상의 차이에서 발생하는 것으로서 당연한 일인지 모른다. 그러나 그러한 차이가 한·미 양국의 정책협력을 통한 정책추진과정에서 커다란 문제를 발생시키지 않는다고 할 수도 없다. 따라서 중요한 점은 북한을 어떻게 협상의 과정으로 접근시키는가에 대한 양국의 긴밀한 정책협력의 과정이다. 한·미 정책협력의 기반은 양국의 전략적 우선 관심 사안이 다르고 정책기조의 무게 중심이 다르다는 것을 인정하는 것에서 출발해야 할 것이다. 이러한 토대 위에서 한·미는 한반도통일과 미래의 양자관계에 대한 비전을 공유하고, 북한 문제를 다루는 데 있어서 공통 분모를 넓혀나가야 할 것이며, 이를 구체화하기 위하여 한·미간에 정책목표, 전략, 세부 정책과제, 추진 방법 등에 대하여 가급적이면 이행계획(Roadmap)을 마련하는 것이 바람직하다.

남북관계의 현실에서 미국이 우선적으로 해결하고자 하는 대북 협상 의제, 즉 북한의 핵, 대량살상무기 및 미사일문제 등은 한국의 입장에서는 주도적으로 풀어 나갈 수 없는 문제들이다. 그러나 그러한 문제들이 해결의 과정에 진입하지 않는다면 남북관계의 안정적이며 지속적인 발전을 보장할 수 없다. 따라서 한국으로서는 미국의 능력을 한국의 이익 확보를 위해 사용되도록 협력하는 방안을 강구하는 것이 최선이다. 그 과정에서 국가간의 능력과 위상의 차이는 있을 수 있지만, 국가간의 수직적인 지배-복종관계는 없다.

그리고 정부간 차원에서의 한·미 정책협력과 더불어 민간 차원의 다

양한 채널을 활용하여 한·미 정책협력을 위한 저변을 확대해야 한다. 또한 전문가집단, 한반도문제 관심 여론층간에 북한체제와 북한의 변화 문제 등에 대한 인식의 공감대를 넓히기 위하여 한국과 미국에서 다양한 방식의 여론 환기 활동을 적극적으로 전개할 필요가 있다. 한·미 정책협력은 향후에도 한국의 통일정책 추진과정의 한 축으로서 안정된 토대 위에서 추진되어야 한다. 이러한 관점에서 보수 또는 진보의 이념적 정책성향에 상관없이 한반도문제를 잘 이해하는 인맥을 워싱턴에 구축해야 할 것이다. 이러한 정부 차원 및 민간 차원의 정책협력을 통하여 한국과 미국은 한반도의 통일을 향한 공통의 목표 위에서 능력에 따른 역할을 분담하면서 책임도 함께 나누어 가지도록 상호 협력해 나가야 한다.

〈 부 록 〉

■ 전문가 인식조사 대상자

Doug Bandow, Senior Fellow, Cato Institute, dbandow@cato.org

Peter M. Beck, Director, North East Asia Project, International Crisis Group, pbeck@icg.org

David Brown, Professional Lecturer, SAIS, Johns Hopkins University, dgbrown@mail.jhuwash.jhu.edu

Richard C. Bush III, Senior Fellow and Director, Center for Northeast Asian Policy Studies, Brookings Institution, rbush@brookings.edu

Kent Calder, Edwin O. Reischauer Professor, SAIS, Johns Hopkins University, kcalder@jhu.edu

Kurt Campbell, Senior Vice President, CSIS, kcampbell@csis.org

Ted Galen Carpenter, Director, Foreign Policy Studies, Cato Institute, tcarpenter@cato.org

Victor Cha, Professor, Georgetown University, chav@georgetown.edu

Paul F. Chamberlin, Adjunct Fellow, CSIS, President, Korea-U.S. Consulting, Inc., PaulFChamberlin@cs.com

Ralph A Cossa, President, Pacific Forum CSIS, pacforum@hawaii.rr.com; RACPacForum@cs.com

Chuck Downs, Consultant, Korea Specialist, chuck_downs@hotmail.com

Robert Dujarric, Senior Associate, National Institute for Public Policy, rdujarric@aol.com

Nicholas Eberstadt, Henry Wendt Scholar in Political Economy,
AEI, eberstadt@aei.org

Robert J. Einhorn, Senior Advisor, CSIS, reinhorn@csis.org

L. Gordon Flake, Executive Director, Mansfield Center for Pacific
Affairs, lgflake@mansfieldfdn.org

John J. Hamre, President & CEO, CSIS, jhamre@csis.org

Kongdan Oh Hassig, Research Staff Member, Institute for
Defense Analyses, kohassig@ida.org

Eric Heginbotham, Senior Fellow, Council on Foreign Relations,
eheginbotham@cfr.org

Balbina Y. Hwang, Policy Analyst, Heritage Foundation,
balbina.hwang@heritage.org

James R. Lilley, Senior Fellow, AEI, jlilley@aei.org

Derek J. Mitchell, Senior Fellow, CSIS, dmitchell@csis.org

Marcus Noland, Senior Fellow, Institute for International
Economics, mnoland@iie.com

Michael O'Hanlon, Senior Fellow, Brookings Institution,
mohanlon@brookings.edu

James J. Przystup, Senior Research Fellow, INSS, NDU,
przystupj@ndu.edu

Alan D. Romberg, Senior Associate, Stimson Center,
aromberg@stimson.org

Helmut Sonnenfeldt, Guest Scholar, Foreign Policy Studies,
Brookings Institution, hsonnenfeldt@brookings.edu

C. Kenneth Quinones, Director, Korea Peninsula Program,

International Action, ckquinones@msn.com

Joseph A.B. Winder, President, Korea Economic Institute,
jabw@keia.org

Joel S. Wit, Senior Fellow, CSIS, jwit@csis.org

Jon B. Wolfsthal, Deputy Director, Non-Proliferation Project,
Carnegie Endowment for International Peace, jwolfsthal@ceip.org

Questionnaire

※ Please choose the number which you think is the closest to your thinking.

1. If the United States and South Korea could not reach agreement on how they viewed the North Korean threat, the U.S.-ROK alliance would be in grave trouble. ()

① Strongly agree ② Agree ③ Disagree ④ Strongly disagree

2. The United States is in support of the unification of the two Koreas. ()

① Strongly agree ② Agree ③ Disagree ④ Strongly disagree

3. The collapse of the current North Korean regime is beneficial to the unification of the Korean peninsula. ()

① Strongly agree ② Agree ③ Disagree ④ Strongly disagree

4. Should Korean unification were achieved in South Korean terms, it would have a positive impact on the US security interests in East Asia. ()

① Strongly agree ② Agree ③ Disagree ④ Strongly disagree

5. Do you approve or disapprove of the way the Bush administration is handling US relations with North Korea? ()

- ① Fully approve ② Somewhat approve ③ Don't Know
④ Somewhat disapprove ⑤ Completely disagree

6. South Korea is a reliable ally. ()

- ① Strongly agree ② Agree ③ Disagree ④ Strongly disagree

7. The United States should conduct an engagement policy towards North Korea. ()

- ① Strongly agree ② Agree ③ Disagree ④ Strongly disagree

8. The United States should play an active role in the process of the Korean unification. ()

- ① Strongly agree ② Agree ③ Disagree ④ Strongly disagree

9. The US-ROK alliance should be maintained after the unification of the Korean peninsula. ()

- ① Strongly agree ② Agree ③ Disagree ④ Strongly disagree

10. A unified Korea will be a reliable ally. ()

- ① Strongly agree ② Agree ③ Disagree ④ Strongly disagree

참 고 문 헌

1. 단행본

- 국방정보본부. 『2002년 美 국방 연례보고서』. 서울: 국방정보본부, 2002.
- 국토통일원. 『북한최고인민회의자료집 제2집』. 서울: 국토통일원, 1988.
- 권용립. 『미국 대외정책사』. 서울: 민음사, 1997.
- 김창수·이명철·박원곤. 『미 테러사태 이후 미·북관계 전망과 우리의 대응 방향』. 한국국방연구원 보고서 (2001.12).
- 김창수·박선섭·박원곤. 『대테러 전쟁 이후 미국의 국방전략과 한미 안보협력』. 한국국방연구원 보고서 (2002.8).
- 민주평화통일자문회의사무처. 『통일논의 리뷰』 통권 제9호, 2004년 1/4분기 (2004.4).
- 박영호. 『미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- _____. 『한국의 대미 통일외교전략』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 박영호 외. 『통일시나리오와 통일과정상의 정책추진 방안: 이론적 모델과 전문가 인식 조사』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박영호 외. 『통일예측모형 연구: 지표 개발과 북한체제 변화 추세 분석』. 서울: 통일연구원, 2003).
- 박영호·정영태·조민·조한범·허문영. 『한반도 평화정착 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이경원. 『미국, 우리에게 무엇인가』. 고양, 경기도: 도서출판 합동국제문화센터, 2003.
- 최수영·박영호·홍관희·허문영. 『1999년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 최영보 외. 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』. 서울: 비봉출판사, 1998.
- 최진욱 외. 『남북관계의 진전과 국내적 영향』. 서울: 통일연구원, 2003.

- 통일부. 『주간국제동향』 제249호 (2002.10.6~10.12).
- 통일연구원. 『통일환경 및 남북한 관계와 전망』 (2001.12.31).
- 허문영. 『북한의 대미국정책 변화 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 호르스트 텔치. 엄호현 옮김. 『329일-베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지』. 서울: 고려원, 1996.
- Acheson, Dean. *The Korean War*. New York: W. W. Norton, 1971.
- Bandow, Doug. *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changing World*. Washington, D.C.: Cato Institute, 1996.
- Buss, Claude. *The United States and the Republic of Korea: Background for Policy*. Stanford, CA: Hoover Institution, 1982.
- Clough, Ralph. *Deterrence and Defense in Korea: The Role of U.S. Forces*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976.
- Congressional Budget Office. *Options for Changing the Army's Overseas Basing* (May 2004).
- Cronin, Patrick M. ed. *2015: Power and Progress*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996.
- CSIS. *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*. Washington, D.C.: CSIS, August 2002.
- 2004 Democratic National Convention Committee. *Strong at Home, Respected in the World*. The Democratic Platform for America, July 2004 <<http://www.democrats.org>>.
- Department of Defense. *Annual Report to the President and the Congress* (2002).
- Dong, Wonmo, ed. *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Security, and Economic Cooperation*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc., 2000.
- Gaddis, John L. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal*

- of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press, 1982.
- The Harris Poll*. No. 62. September 1, 2004.
- House Committee on International Relations. *Investigation of Korean-American Relations: Appendixes to the Report of the Subcommittee on International Organizations*. Vol. 1. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1978.
- Ikle, Fred C. and Albert Wohlstetter. *Discriminate Deterrence*. Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy, January 1988.
- Jervis, Robert. *The Illogic of American Nuclear Strategy*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.
- Kagan, Robert and William Kristol. eds. *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*. San Francisco: Encounter Books, 2000.
- Khalilzad, Zalmay, et. al. *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*. Santa Monica, CA: RAND, 2000.
- Kupchan, Charles A. *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. New York: Alfred A. Knopf, 2002.
- Lee, Chae-Jin and Hideo Sato. *U.S. Policy toward Japan and Korea: A Changing Influence Relationship*. New York: Praeger Publishers, 1982.
- Leffler, Melvyn P. *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*. Stanford.: Stanford University Press, 1992.
- Macridis, Roy C. ed. *Foreign Policy in World Politics*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1985.
- Mead, Walter Russell. *Special Providence: American Foreign*

- Policy and How It Changed the World.* The Century Foundation, New York: Alfred A. Knopf, 2002.
- National Commission on Terrorism. *Countering the Changing Threat of International Terrorism.* June 2002.
- Nixon, Richard. *1999: Victory Without War.* New York: Simon and Schuster, 1988.
- North Korea Advisory Group. *Report to The Speaker. U.S. House of Representatives.* November 1999.
- Nye, Joseph S. Jr. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone.* New York: Oxford University Press, 2002.
- Odom, William E. and Robert Dujarric. *America's Inadvertent Empire.* New Haven: Yale University Press, 2004.
- Olson, Edward A. *U.S. Policy and the Two Koreas.* San Francisco: World Affairs Council of Northern California, 1988.
- Pillar, Paul R. *Terrorism and U.S. Foreign Policy.* Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.
- Pollack, Jonathan D. and Young Koo Cha. *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation.* Santa Monica, CA: RAND, 1995.
- Richardson, James L. *Germany and the Atlantic Alliance: The Interaction of Strategy and Politics.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966.
- Segal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999.
- Spanier, John and Steven W. Hook. *American Foreign Policy Since World War II*, 13th ed.. Washington, D.C.: Congress Quarterly Inc., 1995.

- The Chicago Council on Foreign Relations. *Comparing South Korean and American Public Opinion and Foreign Policy*. Global Views 2004 (2004).
- The White House. *The National Security Strategy of the United States of America, 2002* (September 2002).
- U.S. Commission on National Security/21st Century. *New World Coming: American Security in the 21st Century*. The Phase I Report on the Emerging Global Security Environment for the First Quarter of the 21st Century. September 15, 1999.
- U.S. Congress, Senate. *The United States and the Korean Peninsula, 1943~1953*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1953.
- U.S. Department of Defense. *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim*. Washington, D.C.: Government Printing Office, April 1990.
- _____. *A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Report to Congress, 1992*. Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 1992.
- _____. *Defense Planning Guidance* (2002.5).
- _____. *Contingency Planning Guidance, Global Defense Posture Review* (2002.11).
- _____. *National Military Strategy* (2004.6).
- U.S. Department of State. *Policy Statement: Korea*, top secret document declassified (January 31, 1949).
- U.S. Department of State. *Foreign Relations of the United States, 1945*. Vol. 6. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1969.
- Zelikow, Philip and Condoleeza Rice. *Germany United and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge: Harvard

2. 논문

- 권오신. “카터 시대의 외교정책(1976~1980).” 최영보 외. 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』. 서울: 비봉출판사, 1998.
- 길정우. “2004년의 한미관계, 그리고 민족공조” 제2회 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책포럼 발제문 (2004.1.15).
- 김계동. “북한의 대미정책: 적대에서 협력관계로의 전환모색.” 『국제정치논총』 제34집 2호 (1994).
- 김현철. “1970년대 초 박정희의 한반도 평화구상과 자주·통일외교의 모색.” 『통일정책연구』 제13권 1호 (2004).
- 마상윤. “미완의 계획: 1960년대 전반기 미 행정부의 주한미군철수논의.” 『한국과 국제정치』 19권 2호 (2003 여름).
- 박영호·최선근. “미국 레이건 행정부의 대외 인권정책에 대한 규범적 비판.” 『국제정치논총』 제35집 2호 (1995).
- 박인숙. “레이건 시대의 미국 외교(1980~1988).” 최영보 외. 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』. 서울: 비봉출판사, 1998.
- 백광일. “미국의 북한관계의 변화추세와 전망.” 『통일문제연구』 제2권 1호 (1990).
- 신옥희. “한·미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색.” 『국가전략』 7권 2호 (2001년 여름) <www.sejong.org/korea/publications/ns/ns0702/ns0702-all.htm>.
- 전인영. “미·북관계의 지속과 변화.” 『정책연구』 5호 (1988).
- 조성렬. “한반도 전략환경의 변화와 한·미 동맹의 재정립.” 『통일정책연구』 제11권 1호 (2002).
- 차상철. “트루먼과 아시아에서의 냉전.” 최영보 외. 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』. 서울: 비봉출판사, 1998.
- 최영보. “미국 외교의 대전환: 한국전쟁기(1949~1952).” 최영보 외. 『미국현대외교사: 루즈벨트 시대에서 클린턴 시대까지』. 서울: 비봉출판사, 1998.

- 통일부. “남북정상회담 이후 북한변화 동향” (2002.6).
- 패트릭 모건. “동북아에서의 미국의 원격억제정책.” 박동환 편. 『주한미군의 전략가치』. 서울: 한국국방연구원, 1990.
- 한호석. “평양과 워싱턴의 관계개선: 그 교착과 충돌의 소용돌이” (1996.7).
- 홍석률. “테탕트 시기 닉슨행정부의 한반도정책.” 제9차 21세기한국안보포럼 발제문. 성신여자대학교 수정관 B동 835호실 (2004.3.25).
- 홍석률. “1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서.” 『국제정치논총』 제44집 2호 (2004).
- Armitage, Richard L. et al. “A Comprehensive Approach to North Korea.” *Strategic Forum* No. 159. INSS, NDU, March 1999.
- Berger, Samuel. “A Democratic Foreign Policy.” *Foreign Affairs*. Vol. 83, No. 3 (May/June 2004).
- Brown, David E. “No Thanks Expected: America’s Effort to Nurture a ‘Soft Landing’.” Wonmo Dong, ed.. *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Security, and Economic Cooperation*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc., 2000.
- Dulles, John Foster. “The Evolution of Foreign Policy.” *The Department of State Bulletin*. 30: 761 (January 25, 1954).
- Eberstadt, Nicholas. “The North Korean Nuclear Drama: Another ‘Twenty Years’ Crisis’?” Paper presented at “Korea’s Rise as a Regional Power” Conference of the Council on US-Korean Security Studies. Washington D.C., October 8-10, 2003.
- Kelly, James A. Assistant Secretary, East Asia and Pacific Affairs. “Some Issues in U.S.-East Asia Policies.” An address to Asia Society, April 4, 2002.
- Kirkpatrick, Jeane. “Dictatorships and Double Standards.” *Commentary*. Vol. 71, No. 5 (1979).

- Kugler, Richard L. and Hans Binnendijk. “Choosing a Strategy.” in Hans Binnendijk, ed. *Transforming America’s Military*. Washington, DC: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, 2002.
- Layne, Christopher. “Rethinking American Grand Strategy: Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?” *World Policy Journal*. Vol. XV, No. 2 (Summer 1998).
- Lord, Winston. “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula.” Address to the Korea-United States 21st Century Council. Washington, D.C., February 8, 1996.
- Ludlow, Peter. “Wanted: A Global Partner.” *The Washington Quarterly* (Summer 2001).

3. 기타자료

- 박소영. “부시 對北 경고는 中 노린 것.” 『중앙일보』. 2002년 3월 20일.
- 이상우. “세계정치 물이 바뀌었다.” 『조선일보』. 2001년 12월 7일.
- 하영선. “대테러 질서와 북의 선택.” 『조선일보』. 2001년 10월 22일.

『동아일보』

『조선일보』

『중앙일보』

『연합뉴스』

『로동신문』

『평양방송』

Financial Times

New York Times

Washington File

Washington Post

Airgram from American Embassy Seoul to Department of State.

“U.S. Policy Assessment–Republic of Korea 1970.” March 11, 1970.

Airgram from American Embassy Seoul to Department of State.

“Some Thoughts on Reunification.” June 9, 1970.

Annex E: U.S. Relations with North Korea. NSSM 154 – United States Policy Concerning the Korean Peninsula. April 3, 1973, RG 273, NA.

“Bruce to Kissinger.” Aug. 28, 1973, Box 328. Winston Lord Files, RG 59, NA.

Memo from EA to Secretary of State. Oct. 6, 1973, Box 370. Winston Lord Files, RG59, NA.

Memorandum of Conversation for Kissinger. July 29, 1971, Box 1033. Nixon, National Security Council Files, NA.

Policy Analysis Resource Allocation Paper on Korea (Korea PARA). March 29, 1972. Pol 32–4 Kor/Un, Subject–Numeric Files, RG59, National Archive.

Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of the Treasury. “Sanctions Program and Country Summaries: North Korea.”

Office of the Press Secretary. “Statement by the President.” June 13, 2001 <www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html>.

Perry, William J. U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State. “Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations.” Unclassified Report. Washington, D.C., October 12, 1999.

Secretary Colin L. Powell. “Remarks at Asia Society Annual Dinner.” New York City, June 10, 2002.

- Solomon, Richard H. Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs. "The Last Glacier: The Korean Peninsula and the Post-Cold War Era" (Subcommittee on Asia and the Pacific, Committee on International Relations, U.S. House of Representative, February 11, 1991).
- "Statement of General Thomas A. Schwartz, Commander in Chief, United Nations Command/Combined Forces Command and Commander, United States Forces Korea." before the 107th Congress Senate Armed Services Committee, March 5, 2002.
- Telegram from Seoul Embassy to Department of State. Feb. 25, 1970, Pol 27-14 KOR/UN, Subject-Numeric Files 1970-1973.
- Telegram from Seoul Embassy to Secretary of State. July 6, 1971. Pol 27-14 Kor/UN; Starr to Kriebel August 28, 1971, Pol 27-14 Kor/UN Subject-Numeric Files.
- Telegram from Seoul Embassy to Department of State. September. 26, 1972, Pol Kor N-Kor S, Subject-Numeric Files.
- Telegram from The Embassy in Korea to the Department of State. Aug. 17, 1971. POL KOR N-KOR S, Subject-Numeric Files.
- "Transcript: Wolfowitz Discusses Asian Security Issues on CNN." *Washington File*. June 2, 2002.
- U.S. Department of State. "U.S.-D.P.R.K. Joint Communique." October 12, 2000.
- U.S. Policy toward North Korea. March 24, 1972. Pol 32-4 Kor/Un, Subject-Numeric Files.

최근 발간자료 안내

연구총서

2002-01	통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며	전성훈	저	8,000원
2002-02	남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구	손기웅	저	8,500원
2002-03	미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응	이헌경 외	공저	9,000원
2002-04	북한의 맑스-레닌주의와 주체사상의 비교연구	서재진	저	8,500원
2002-05	북한사회의 상징체계 연구	이우영	저	5,500원
2002-06	북한인권과 유엔인권레짐	최의철	저	6,000원
2002-07	김정일 정권의 외교 전략	박영규	저	4,000원
2002-08	북한의 대남 정책 특징	전현준	저	4,000원
2002-09	김정일 현지지도의 특성	이교덕	저	4,000원
2002-10	김정일총서	박형중 외	공저	10,000원
2002-11	“불량국가” 대응 전략	박형중	저	4,500원
2002-12	파키스탄-인도-북의 核政策	정영태	저	4,500원
2002-13	북한 종교정책의 변화와 종교실태	김병로	저	6,000원
2002-14	9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북미관계 전망	최진욱	저	4,000원
2002-15	북한의 국가위험도 측정모델 개발연구	김규륜	저	3,000원
2002-16	남북한 관계의 제도적 발전 : 이론과 실제	김학성	저	5,500원
2002-17	북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응	홍관희	저	5,000원
2002-18	북한 협동농장 개편방향에 관한 연구	김영운	저	7,000원
2002-19	북한경제의 변화 “이론과 정책”	오승렬	저	4,500원
2002-20	북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력	최수영	저	4,500원
2002-21	남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안	박종철	저	4,000원
2002-22	북한핵문제와 남북관계의 진로	김학성 외	공저	8,500원
2002-23	남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존	박영호	저	5,000원
2002-24	북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향	허문영	저	4,500원
2002-25	화해협력정책과 남북한 미래상 연구	조민	저	4,500원
2002-26	남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구	조한범	저	3,500원
2002-27	새로운 남북협력모델의 모색	임강택	저	5,000원
2002-29	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안(이론적 모델)	박영호	저	4,500원
2002-30	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (점진적 시나리오)	조한범 외	공저	6,000원
2002-32	미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략	이헌경	저	6,000원
2002-33	일본의 대한반도 정책: 변화와 추이	김영춘	저	4,500원

2002-34	21세기 한국의 발전구상과 대북전략	배정호	저	5,000원
2002-35	韓半島 平和體制 構築과 中國	최춘흠	저	3,500원
2002-36	통일독일의 적극적 외교정책과 한반도	여인곤	저	7,000원
2002-37	미국의 동아시아 전략과 한반도	김국신	저	4,000원
2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	『조선녀성』 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이헌경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박형호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 향배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박형호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박형호	저	5,500원

북한인권백서

북한인권백서 2002	서재진·최의철·김병로 외 공저	8,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2002</i>	서재진·최의철·이우영 외 공저	9,500원
북한인권백서 2003	서재진·최의철·이우영 외 공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진·최의철·이우영 외 공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순·최의철·이우영 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순·최의철·서재진 외 공저	10,000원

연례정세보고서

2002 통일환경 및 남북한 관계: 2002~2003	6,000원
2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원

학술회의총서

2002-01 한반도 평화정착의 현황과 전망	4,500원
2002-02 북한 체제의 현주소	7,000원
2002-03 남북관계 발전과 한반도 평화정착	6,500원
2002-04 북한의 변화와 남북관계	5,500원
2002-05 한반도 평화정착과 국제협력	6,500원
2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화번영과 국제협력	5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04 남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05 한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06 북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07 한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원

논 총

통일정책연구, 제11권 1호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제11권 2호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원

통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 1 (2002)	8,500원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 2 (2002)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02	10,000원
------------------------------------	---------

협동연구총서

2002-01	남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제		7,500원
2002-02	남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안		10,000원
2002-03	남북경제공동체 형성을 위한 대북투자 방안	김영운 외 공저	9,000원
2002-04	남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안	박형중 외 공저	6,000원
2002-05	남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안	배정호 외 공저	6,000원
2002-06	남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안	박영호 외 공저	6,000원
2002-07	남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할	허문영 외 공저	5,500원
2002-08	남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 방안	김병로 외 공저	7,500원
2002-09	남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구	강일규 외 공저	8,500원
2002-10	남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제	양현모 외 공저	7,000원
2002-11	남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구	윤종혁 외 공저	6,000원
2002-12	남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구	조은석 외 공저	10,000원
2002-13	남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화방안 연구	길은배 외 공저	9,000원
2002-14	남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안	김제인 외 공저	10,000원
2002-15	실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류협력 공동 추진 계획	신동완 외 공저	10,000원
2002-16	실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안	김동규 외 공저	8,000원
2002-17	2002년 협동연구 요약집		10,000원
2003-01	국내적 통일인프라 실태		10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외 공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외 공저	10,000원

2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2002-01	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 이현경		
2002-02	북한 최고인민회의 제10기 제5차회의 결과분석	최진욱, 임강택		
2002-03	미국의 북한인권문제 관련 동향분석	서재진, 김수암		
2002-04	한반도 현안에 대한 중국과 미국의 입장	최춘흠		
2002-05	북한의 7·1 '경제관리개선' 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향	서재진		
2002-06	후진타오시대 중국의 대내외정책 전망	신상진		
2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망 -10기 전인대 1차회의 결과분석-	신상진		
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택		
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희		
2003-04	한미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호		
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호		
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태		
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중		
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사실 분석	박형중, 전준준, 이교덕, 최진욱		
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실		
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범		
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중		
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철		
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈		
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인근		

2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(I): 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(II)	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중전회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

